

# *La elección del Presidente de la República: la regla del doble complemento y la consolidación democrática*

CÉSAR DELGADO GUEMBES

## SUMARIO:

### LAS PREGUNTAS Y EL CONTEXTO

1. La elección y la representatividad del Presidente de la República
  - 1.1 El voto individual y la decisión colectiva
  - 1.2 Intransitividad de las decisiones colectivas
  - 1.3 Fórmulas para elegir al Presidente de la República
    - 1.3.1 Mayoría simple
    - 1.3.2 Mayoría absoluta a dos vueltas
2. El Método de la mayoría absoluta
  - 2.1 Antecedentes y práctica
  - 2.2 Efectos principales
3. La Regla del doble complemento
  - 3.1 Fundamento de la regla
  - 3.2 Definición y funcionamiento
  - 3.3 Aplicación práctica
4. La Reelección Presidencial
  - 4.1 Antecedentes de la Ley N° 26657
  - 4.2 Ambigüedad e interpretación constitucional
  - 4.3 Democracia y proyecto personal
  - 4.4 Perspectivas de consolidación política

### LAS PREGUNTAS Y EL CONTEXTO

Estamos a comienzos del último lustro del siglo y la próxima vez que los peruanos elijamos al presidente de la república, el siglo XX habrá concluido.

¿Hay algún modo de avanzar en la consolidación política del país, y por tanto en la armonización moral entre las individualidades y la comunidad, a través de los métodos electorales, que permita a la vez que integrar la pluralidad de racionalidades humanas que integran nuestra comunidad, aportar eficiencia en el manejo de la república y contribuir a la disminución de la crisis? ¿Pueden las instituciones electorales contribuir en este proceso?

Estas son algunas de las preguntas que motivan este trabajo. Es importante que, a la luz de los postulados y aspiraciones de la postmodernidad<sup>1</sup>, revise-

<sup>1</sup> Los conceptos «postmodernidad», «postmodernismo» o «postmoderno» se utilizan como términos sinónimos. Debe sin embargo tenerse en cuenta el distingo que recoge Calvin O. Schrag en *The Resources of Rationality. A Response to the Postmodern Challenge* (Indiana University Press, Bloomington, 1992) del *Lexicon: Guide for the Perplexed* preparado por Robert Cheatham, J. W. Cullum, Glen Harper

mos el uso de las instituciones electorales y, en particular, las propuestas que podrían conseguir un mejor rendimiento como mecanismo de selección de las decisiones individuales en el plano electoral. Si postmodernidad es afirmar la pluralidad de racionalidades y de los disensos, la validez contextual de cada cultura y grupo más allá de la cultura de la *élite* u oficial, y la supremacía del hombre más allá de las pretensiones absolutas de las ideologías en la edad de la razón, ¿cómo conseguir la **integración** entre la comunidad, en toda su pluralidad, y el Estado, a la vez que la **eficacia** del sistema? En dos palabras, ¿es útil el actual sistema de elección del presidente de la república en algún modo para afirmar el ser y el devenir de nuestra comunidad política? ¿sirve bien la fórmula de la mayoría absoluta a doble vuelta para afirmar la pluralidad de racionalidades a que aspira el postmodernismo, a la vez que para hacer más viable y gobernable el país?

Las reflexiones e información que siguen están enmarcados en el contexto de este problema concreto de nuestra época y dentro de la representación que tenemos de ella. Nuestra pregunta por la mentalidad, el *ethos*, de nuestro tiempo tiene como fin entender, situar y enmarcar esa sección de nuestra vida y régimen político que tiene que ver con el mecanismo de asignación de autoridad y de poder, para su ejercicio en nombre de toda la comunidad. Es una revisión de una de las técnicas que la democracia constitucional ofrece para facilitar formas de organización política en las que la libertad haga posible la articulación y producción de una vida humana tolerante de la diversidad, sin violencia y sin arbitrariedad, pero también dentro de un marco que tienda a consolidar nuestras decisiones colectivas y, por tanto, nuestra unidad no menos que nuestra pluralidad nacional.

De ahí la necesidad de examinar y revisar la fórmula que usamos para elegir a quien como el presidente de la república tiene tan alto grado de influencia en la orientación de la vida nacional, sea económica o política, en general. Es la fórmula que actualmente rige la que ha favorecido que alguien como Alberto Fujimori, sin ningún pasado político ni filiación a partido alguno vinculado al poder, llegara a la presidencia de la república. La fórmula de la mayoría absoluta a dos vueltas ha sido eficaz para llevar a un desconocido al poder. De manera que un acto legislativo aparentemente tan simple como definir con qué regla se elige al presidente de la república, puede ser un instrumento efectivo de cambios trascendentales en la vida pública del país. Un candidato de minorías llegó al poder porque hubo una fórmula que colaboró en su llegada. Otras fórmulas electorales definitivamente no se lo habrían permitido.

Sea cual fuese la opción de cada quien, parece necesario reflexionar sobre su idoneidad. Nadie cuestionó el método en el pasado Congreso Constituyente y tampoco lo han hecho las recientes producciones especializadas ni la prensa. Como consecuencia del análisis que realizaron en varias decenas de casos en diversas latitudes (aunque mayormente focalizados en América Latina), y luego de comparar los resultados obtenidos

---

y otros, según el cual «Postmodernity» is the social/technological condition: «postmodernismo» is an aesthetic or philosophical subcategory within the larger problems of «the postmodern» (p. 13). Tal distingo varía, conforme advierte Schrag, según los autores, que no recogen estas acepciones con la aparente rigidez del **Lexicon**.

con las fórmulas de la mayoría simple y la mayoría absoluta a dos vueltas, Matthew Shugart (de la Universidad de California en San Diego), John Carey (de la Universidad de Rochester en New York), y Rein Taagepera (de las Universidades de Tartu en Estonia, y de California en Irvine), propusieron desde 1992 una fórmula electoral que ofrece ventajas tanto sobre la de la mayoría simple (porque tiende a consolidar el voto alrededor de opciones centrales, evitando el triunfo por márgenes peligrosamente mínimos de sufragios entre los candidatos) como sobre la de la mayoría absoluta a dos vueltas (evitando la fragmentación excesiva de partidos o grupos políticos, favoreciendo la disminución de la especulación entre fuerzas políticas poco significativas, exigiendo el esfuerzo por conseguir la victoria en el primer intento, y facilitando, por lo tanto, la identificación más clara de las opciones entre los electores). Este trabajo pretende presentar la fórmula de los profesores señalados, y revisa los resultados de las elecciones presidenciales peruanas desde 1931 a la luz del método que ellos han diseñado.

En vista de los cambios ocurridos en el país y los que están en curso, sea hacia la modernización aún inconclusa, o hacia la postmodernidad del futuro, las preguntas son cómo ganar cierta permanencia, cómo consolidar la variedad política, cómo ofrecer tendencias claras e identificables al consumidor final del bien electoral. La intención de estas reflexiones es explorar nuestras posibilidades en el terreno de la formación de la voluntad política, específicamente en la legislación electoral. El supuesto del que parto es que la legislación electoral es un método esencial, es una herramienta crucial –aunque insuficiente por sí misma– para mejorar nuestro régimen político y, espero, para consolidarlo.

El contexto en el que se presentan y plantean estas preguntas en la experiencia histórica peruana, a mediados de 1996, añade, sin embargo, una nota especial a las propuestas y análisis. No puede escapar al análisis de problemas de técnica electoral la referencia al efecto que éstas pueden tener de modo inmediato en la aplicación de los procesos electorales venideros. Uno de estos referentes directos es la vigencia de la Ley N° 26657, que interpreta el Artículo 112° de la Constitución en el sentido de que el actual presidente del Perú está habilitado para postular a su «primera reelección» el año 2000. Este tema es por ello abordado también en este trabajo, aunque como una introducción a los desarrollos que seguramente realizarán de modo específico otros autores. Al final del artículo presentamos algunas reflexiones sobre la propuesta técnica y el probable efecto político, como alternativas y variables del desarrollo y aproximación a la consolidación democrática del Perú.

Para alcanzar estos propósitos hemos dividido este trabajo en las siguientes secciones:

1. LA ELECCION Y LA REPRESENTATIVIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
  - 1.1 Origen y legitimidad del mandato del presidente
  - 1.2 El voto individual y la decisión colectiva
  - 1.3 Intransitividad de las decisiones colectivas
  - 1.4 Eficiencia y representatividad
  - 1.5 Fórmulas para elegir al Presidente de la República

2. EL METODO DE LA MAYORIA ABSOLUTA
  - 2.1 Antecedentes y práctica
  - 2.2 Efectos principales
3. LA REGLA DEL DOBLE COMPLEMENTO
  - 3.1 Fundamento de la regla
  - 3.2 Definición y funcionamiento
  - 3.3 Aplicación práctica
4. LA REELECCION PRESIDENCIAL
  - 4.1 Antecedentes de la Ley N° 26657
  - 4.2 Ambigüedad e interpretación constitucional
  - 4.3 Democracia y proyecto personal
  - 4.4 Perspectivas de consolidación política
1. **LA ELECCION Y LA REPRESENTATIVIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

Son dos las esferas de la vida social que encarnan sus presupuestos de acción de la modernización, y de la secularización. La primera es la *economía de mercado*, como sistema de asignación de recursos, de producción de bienes y servicios y de distribución de la riqueza. La segunda, la *democracia* como sistema de asignación de autoridad y de orientación política de la comunidad. El régimen de gobierno adscrito a la modernización es la democracia constitucional. Esto es, el sistema de distribución, antes que de concentración de poder, entre los órganos del Estado. Los gobiernos constitucionales son hoy la modalidad de modernización más aceptada<sup>2</sup>. La monarquía del derecho divino es reemplazada por la democracia de la soberanía representativa o de la soberanía popular.

---

<sup>2</sup> Economía de mercado y democracia constitucional son dos conceptos interconectados. Para muchos, no es posible que exista democracia constitucional sin una economía de mercado (aunque la proposición inversa no es necesariamente correcta, porque pudiera haber economía de mercado sin democracia constitucional). Véase, por ejemplo, el ensayo de Raúl Salazar Olivares *Correspondencia entre Estado de Derecho y Economía de Mercado*, publicado en el Boletín 16 del *Instituto del Ciudadano* (Lima, enero de 1996). Este autor explica que sin economía de mercado tampoco hay democracia constitucional, esto es, que no es posible hablar de una democracia constitucional (Estado de Derecho) sin una economía de mercado, porque un requisito para la existencia de la democracia constitucional es que los textos y la vida constitucional reconozcan la libertad económica. No reconocer esta última termina siendo una democracia constitucional no plena: la democracia constitucional debe reconocer el derecho pleno a la libertad económica. Señala por ejemplo que «la estabilidad de una sociedad requiere un adecuado ordenamiento que garantice niveles mínimos de justicia» (p. 6) y que «para que el todo social corresponda a un Estado de Derecho, todas las partes, incluida la económica, tienen que manejarse con un grado mínimo de justicia» (p. 7). Por lo tanto, concluye, «para que un mercado sea libre [...] se requiere que haya una regulación por parte de un ente, que al igual que la sociedad es el Estado, para que asegure que no haya el abuso [...]». Para evitar tales abusos se requiere, además de un marco jurídico, el funcionamiento eficaz de diversos organismos reguladores del mercado de forma que garanticen la libertad y la justicia en éste (INDECOPI, SBS, «mercado

La modernización significa, en el plano de la organización política, desprenderse de las formas arcaicas que ligaban el origen del poder a la autoridad divina, a los dioses, de los cuales se recibía y sucedía el linaje y la *legitimidad*. La tendencia global del mundo moderno es negar la relación entre la religión y el Estado, como entre la fe y la razón. Es dogma moderno que uno y otro no se interconecten. La fractura y la polaridad son el signo de la modernidad. Así se funda la nueva legitimidad. La *legitimidad del número y su mensurabilidad*. El número mayor define. Eso es lo que enseña la democracia. El valor se reduce a cantidad.

Al poder se llega democráticamente. Democracia quiere decir difusión y alternabilidad en el poder, capacidad de elegir individual y personalmente al gobernante que menos dañe la atmósfera de libertad en que debemos realizarnos humanamente. Quiere decir pluralidad y sufragio universal. Capacidad de oponernos a quien no queremos como presidente, o a las políticas y programas que menos se conformen con nuestro criterio político y menos amenacen la libertad personal. Este es el marco y campo de acción en el que se define un tema como el de la segunda reelección de Alberto Fujimori.

La razón, contrariamente a la convicción que se impregna de modo natural al instinto de conservación, favorece no la concentración sino la diseminación transparente y ordenada del poder y de toda la información de que dispone el Estado entre los delegados de la comunidad política. Esa es la base de partida de la organización racional de la sociedad. La concentración de poder representa una amenaza indeseable. Concentración y libertad son realidades antitéticas. La libertad, para expandirse, requiere el máximo de posibilidades para establecer una relación paritaria. El poder, por el contrario, se afirma sobre la negación de la libertad, de la expansión; sobre la negación del impulso y la iniciativa ajenas.

Es una creencia arcaica, visceral («tribal», diría Popper), que el poder no debe difundirse porque se tiende al caos y al desorden. El mito está presente en la concepción del orden y en la preferencia del cosmos sobre el caos en la vida política. El arquetipo es «la comunión de los santos». Para que el arquetipo se encarne debe propiciarse las condiciones de igualdad capaz de ingresar al reino. Pero la santidad supone libertad para elegir el bien y descartar el mal. Conciencia del bien y del mal. Preparación de la mente para discernir: este es el presupuesto arquetípico para la democracia.

Para la técnica constitucional, en su acepción más restringida, es irrelevante la presencia o no del arquetipo. La cuestión central para ella se reduce a examinar los métodos para transmitir y acceder a la autoridad y a confirmar la regularidad normativa del proceso. Transmisión y accesión deben guardar cohesión con los principios que no es propio del derecho de consagrar.

---

de productos», Poder Judicial, BCR, etc.). Al presentar el balance de la situación actual del Perú afirma que «no podemos decir que tenemos en el país plenamente Estado de Derecho [...] en la economía tampoco podemos decir que tenemos una economía de mercado plena» (p.10). El diagnóstico es aplicable, por consiguiente, al estado de la modernización en el Perú en ambas esferas, la económica y la político-jurídica.

La elección del presidente de la república a inicios del próximo milenio se hará en medio del debate sobre la naturaleza y aportes de la postmodernidad. Esta es postulada como una consecuencia de la modernización<sup>3</sup>. Como una respuesta a los límites que la modernización no superó. Como la alternativa a la heterogeneidad, segmentación y polaridad que el modernismo no llegó a integrar ni superar. Para la postmodernidad no habría más ya un solo y absoluto modo de saber.

La pregunta que nos hacemos es si este nuevo contexto puede ser manejado mejor por la técnica del diseño de las instituciones del Estado. Esto es, ¿tendría el derecho una respuesta que permita a la vez que comprender la multiculturalidad fragmentada de nuestro país, e incluso la marginalidad social y política, en la elección del presidente de la república, presentar una fórmula que conduzca, encauce y favorezca la afirmación de nuestra identidad, nuestra consolidación social como nación, como proyecto intercultural, como sociedad postmoderna?

El discurso y la utopía postmodernas (por falta de nombre más claro que defina lo que aún no tiene forma propia), tienen como reto principal la importante cuestión de esclarecer las contradicciones que la modernización ha desatado. Debo preguntar una vez más, a la luz de las experiencias y de las convulsiones del presente, qué queremos mantener, qué es lo mejor. Y estas preguntas nos ponen a la vez frente a los dilemas que introdujo el discurso de la modernización y frente a nuestro propio destino personal y colectivo.

El mensaje central de la utopía postmoderna dice que la propuesta de modernización debe madurar. Madurar como propuesta global, para todos. Y madurar también como una perspectiva más humana, más integral, más abarcadora y comprensiva. En suma, más democrática, menos mecánica y más racional. El acceso y conservación del poder deben ser más transparentes, más compartidos y llegar al mayor número. Transponer fronteras de prejuicios y de hitos territoriales. Llegar más a las conciencias que a los sentidos. Menos licanotropía y más generosidad. Esa es la cuestión fundamental de la salud y de la «pureza» de nuestra comunidad política. La modernización muestra su agotamiento y se regresa a formas no seculares.

El derecho, en particular el derecho constitucional, debe mejorar el contexto y la estructura en la que convivan lo que Fidel Tubino llama la «pluralidad de racionalidades» de nuestra comunidad, y debe resaltar y hacer suya la «heterogeneidad irreductible de

<sup>3</sup> El debate sobre la naturaleza de lo «postmoderno» se da, sin embargo, en el contexto de la afirmación y propagación de la modernidad. En este sentido debe decirse que la «postmodernidad» es la exigencia de humanización de la modernidad. Lo «postmoderno» no deja de ser una pregunta moderna. La pregunta por el sentido y la temporalidad de lo moderno. Nace por la insatisfacción con la dimensión moderna tal cual se aplica y practica en el presente. Por esta misma razón es una pregunta que revela con claridad la situación de tránsito hacia afuera, y de salida, de la modernidad. Esta situación de tránsito, que es de descontento no menos que de desconcierto, de desencuentro no menos que de búsqueda, afirma la conservación de lo logrado por la modernidad (que es apropiado, y no negado, por el discurso de la «postmodernidad»), aunque afirma también la dimensión permanente de virtudes humanas permanentes que no debieron, ni pudieron negarse por el discurso moderno. En palabras de Hans Küng, es una opción «not contra-modernity, not ultra-modernity, but taking modernity up into what transcends and replaces it». Ver Hans Küng, «Why we need a Global Ethic?», en *The Post-Modern Reader*, editado por Charles Jencks (Academy Editions, Londres, 1992), pp. 409-416.

las formas de vida»<sup>4</sup> como principio general en el diseño normativo no menos que en el de la interpretación y aplicación de la ley.

El sistema electoral debe prever la mayor incorporación posible de la demanda política, sin dañar la eficacia con que debe contar el gobierno elegido. Es el momento de favorecer los alineamientos luego del desenlace. Las bases tienen que diseñarse. Los errores tienen que corregirse. El derecho no puede ser la criba que niega la voluntad de la comunidad, su voluntad de ser feliz y no sólo de vivir en una sociedad ordenada. Mientras que estemos a tiempo, la modernización no puede convertirse en un absoluto. Procusto cortó pies y cabezas a sus víctimas. La dimensión informal de la modernidad huye de Procusto. La modernización que arrincona y usurpa los cauces y expresiones naturales de la vida política debe reformularse y convertir su naturaleza a una dimensión injustamente pospuesta.

Un modo de asumir esa identidad buscada y de aproximarnos a la felicidad inalcanzada, es reflexionar sobre uno de esos actos en los cuales se condensan las contradicciones de la acción política: el acto electoral mediante el cual las marginalidades y las distintas coaliciones de minorías resultan en una opción colectiva común. El acto electoral por excelencia es la elección del presidente de la república. Debemos revisar qué ocurre cuando razonamos y ordenamos nuestros criterios y preferencias, y de qué modo puede mejorarse la regla que define cómo se gana ese puesto público en función de la agregación de las múltiples minorías políticas del país.

La postulación del postmodernismo pretende extender la ganancia moderna al mayor número posible. Nace como una aspiración de totalidad diversa. La pregunta sobre el modo técnico más **representativo** y más **eficiente** para elegir al presidente de la república representa un reto al postulado postmodernista. La democracia, que es pluralidad, debe legitimar a un solo individuo como representante o árbitro del destino colectivo de un país. ¿Es posible la variedad individual y grupal sin una unidad de conducción colectiva? En términos de la pregunta que presentamos en la sección anterior ¿tendría el derecho una respuesta que permita a la vez que comprender la multiculturalidad fragmentada de nuestro país, e incluso la marginalidad social y política, en la elección del presidente de la república, presentar una fórmula que conduzca, encauce y favorezca la afirmación de nuestra identidad, nuestra consolidación social como nación, como proyecto intercultural, como sociedad postmoderna?

Porque el presidente de la república en su condición de líder nacional es un símbolo, y porque él mismo en su interés de mantener el reconocimiento de la población recurre a resortes psicológicos latentes, pero efectivos, de y por los cuales obtiene dicho reconocimiento y legitimidad, por lo que él representa, es necesario atender a la trascendencia de dichas manifestaciones y recursos. Hacerlo nos acercará a las fuentes de la legitimidad del mandato que tiene el presidente de la república y, por tanto, al origen de su poder. Esto es, a la ideología latente que concurre con la ideología manifiesta (la «modernización»).

<sup>4</sup> Véase *Interculturalidad. Un Desafío*, de María Heise, Fidel Tubino, y Wilfredo Ardito (Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica -CAAP-, Lima, 1994), en particular el capítulo *Fundamentación Filosófica de la Noción de Interculturalidad*, pp. 25-30.

El presidente de la república es la máxima autoridad civil en el Perú. Cuando los electores acudimos a las urnas nos enfrentamos a una decisión personal. El efecto de nuestra decisión traerá con ella una decisión colectiva, pública, social, distinta en esencia a la suma o agregado de las voluntades individuales de los electores. El procedimiento o método de elegir al gobernante de la nación es con frecuencia identificado con el fin o ideal colectivo, y hasta se afirma que el resultado de ese agregado o suma de decisiones individuales es cualitativa y moralmente una decisión buena para todo el cuerpo colectivo, la mejor para todos y cada uno de los individuos votantes.

Por esta razón, por ejemplo, no vemos sentido en quien hoy aspira a postular que el gobierno debe quedar en manos de una monarquía hereditaria, o en un grupo étnico con exclusión de los restantes. Nuestros gobernantes no reciben el poder de la divinidad. Lo reciben de la colectividad, de modo directo o indirecto, de forma expresa o tácita. Son los consensos de nuestra época. No lo son la fuerza del clan, ni la fuerza de una etnia sobre las más débiles. Esta percepción inmediata del fenómeno del poder no incluye como referente el cuestionamiento de estas verdades aceptadas.

### **1.1 El voto individual y la decisión colectiva**

El presidente de la república es la principal fuerza generadora de la acción política. Es el impulsor de los principales procesos políticos. Es jefe del Estado y además jefe del gobierno. Es elegido directamente por la comunidad. Nosotros le damos y lo ungimos, con autoridad para conducir el país. Y lo hacemos directamente; sin intermediarios.

Como lo elegimos directamente, también elegimos directamente al parlamento. Ambos órganos del Estado reciben su autoridad directamente de nosotros. Lo que uno y otro hagan desde los roles que a ellos corresponden, según el elenco de atribuciones y responsabilidades constitucionales, depende de la baraja que repartamos en el acto de sufragio en las urnas.

El presidente y el parlamento tienen autoridad legítima porque nosotros los designamos como representantes nuestros. Dice la Constitución que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo, que representan a la nación y que su mandato es irrenunciable. Dice también que el presidente de la república personifica a la nación. Sin embargo, desde que los elegimos quedan sujetos a su sola discreción y no actúan en conexión con nuestra voluntad política.

La legitimidad de su autoridad tiene su origen en la confianza que nos merecen. Pero su acción puede, en el ejercicio de su discreción, no corresponder a la expectativa que nos representamos al momento de formarse nuestro juicio personal y nuestra voluntad de endosarles nuestra confianza y, por ende, nuestro voto.

Nuestros elegidos son independientes de nosotros, aunque se les llame nuestros representantes y aunque ellos mismos nos llamen sus mandantes. Su «infidelidad» no es sólo tolerada sino consagrada legalmente en el texto constitucional. Su única obligación es actuar conforme a la razón y a su conciencia. Una actuación semejante nos lleva a la impresión cierta de que apartados nuestros «representantes» de la razón y sentido que dimos a nuestro voto, su mandato se ilegítima.

Ese delicado y fino distinguo entre lo razonable y lo arbitrario en la conducta política de nuestros elegidos supone una relación entre nuestra elección y la acción y motivación de nuestros «representantes». ¿Puede asumirse o inferirse que el agregado de nuestras preferencias individuales, el agregado de nuestras consideraciones políticas, morales o económicas trae consigo un resultado superior y colectivamente mejor que cada una de nuestras decisiones personales? ¿Es en realidad la decisión electoral general un producto colectivamente superior a las decisiones y preferencias individuales?.

Cada uno de nosotros vota por un candidato presidencial, porque creemos ver en él a alguien que se adecúa a nuestra razón y a nuestra conciencia. Pero, ¿encarnan el presidente la razón común, el sentido común y la voluntad general? O, por el contrario, ¿no es más bien exagerado afirmar que la elección del cuerpo electoral, de ese colectivo que se compone de la suma de todas nuestras opciones y preferencias, es en sí misma una decisión moralmente indiferente o irrelevante y por tanto no es ni buena ni mala, ni razonable ni ilógica y, por último, ni expresa colectivamente una voluntad común a cada uno de nosotros, los electores?.

¿Cuál es el contenido de la democracia electoral en el cual debemos creer? Esta pregunta es de la máxima importancia. El desencanto de nuestra población empieza por la constatación que su «representante» no tiene ninguna obligación de responder ante él, que tiene garantizada su autonomía frente al voto. No existe vínculo entre elector y elegido una vez obtenido el puesto público. El elegido es soberano. El derecho de gobernar que sustenta al sistema democrático queda en suspenso durante el ejercicio efectivo del mandato de su «representante». El «representante» gobierna. Y ese gobierno puede producirse sin vínculo a las expectativas o al motivo que causó en su elector.

Esta constatación debe verse a la vez como un reflejo del instinto político y moral de la población, como de una necesidad de explicación sobre la naturaleza del sufragio, del concepto de soberanía nacional o democracia representativa. Es un instinto y una emoción políticos correctos. Son naturales. Es síntoma de que no se ha perdido el sentido de la vida, del mandato, de la representación, y la noción básica, sobre el origen de la autoridad sobre la comunidad. ¿Se trata de un origen ajeno a la voluntad de los miembros de la comunidad? Y si no le es ajeno, ¿cómo explicar que una vez electo el «representante» tenga expedita la facultad de actuar sólo según su conciencia y su interpretación de lo que la nación quiere, de lo que le conviene más?.

Es natural que nos interroguemos pues si el **método** democrático (la participación libre, igual e indiscriminada en la vida política de la comunidad) es adecuado para conseguir el **ideal** democrático (la realización del propio proyecto político de vida, alcanzar la felicidad política, la obtención de una atmósfera de respeto por la identidad y la dignidad personal), o si, por el contrario, el instrumento o el principio deben ser apropiadamente reformulados. Esto es, ¿son los métodos y los medios eficaces para alcanzar los ideales y los fines? ¿son los instrumentos democráticos operacionalmente eficaces para alcanzar la justicia y la equidad políticas?.

En los acápites que siguen me permito exponer y difundir algunos de los conceptos desarrollados por especialistas en sistemas electorales, con la finalidad de que sus argumentos y planteamientos enriquezcan el debate que debemos llevar a cabo en el

ámbito del derecho en nuestro país. No existe en consecuencia pretensión alguna de originalidad ni creatividad de mi parte. Me limito a exponer y a comentar lo que otros han descubierto. El objetivo buscado, lo reitero, es escuchar alternativas o interpretaciones sobre las reglas y las instituciones electorales que no he advertido hayan sido aún investigadas por nuestros analistas políticos ni juristas.

## 1.2 Intransitividad de las decisiones colectivas <sup>5</sup>

Para aclararnos qué significa nuestro voto y cuál es la naturaleza de esa relación a partir de la cual de la multitud de nuestras distintas preferencias genera esa hipóstasis a la que se llama «voluntad general» o «voluntad popular», voluntad a la que luego recurrirán quienes ganaron por medio de las reglas electorales como justificación de decisiones que regresan sobre nosotros mismos, así como para comprender los límites (y naturaleza) de la democracia y para asumir una actitud realista frente a sus posibilidades como sistema de gobierno, es útil tener presente el aporte que ha hecho la teoría de la denominada *social choice*. El aspecto más significativo es precisamente el planteamiento de la intransferibilidad de la transitividad de las preferencias individuales a la decisión colectiva, cuando las decisiones deben adoptarse entre más de dos alternativas públicas.

El aporte a que hago referencia tiene que ver con el esquema de preferencias que tiene un elector respecto a los candidatos para un puesto público (en este caso, la presidencia de la república), cuando la cantidad de opciones, o candidatos es igual o mayor que tres. Si los electores tienen tres candidatos (u opciones, en general) entre los cuales elegir por mayoría simple (los candidatos  $x$ ,  $y$ , y  $z$ ), pueden ordenar sus preferencias de mayor a menor, y ocurre que el elector **1** prefiere a  $x$  sobre  $y$ , y a  $y$  sobre  $z$ . La regla de la transitividad dice que es válido afirmar, en consecuencia, que el elector **1** prefiere a  $x$  sobre  $z$ . No tendría lógica, en efecto, afirmar que el mismo elector preferiría a  $z$  sobre  $x$  luego de haber afirmado que prefiere primero a  $x$  y luego a  $y$ . Esta secuencia de razonamiento de preferencias (**P**) se formaliza del siguiente modo:

Si  $x P_1 y$ , y  $y P_1 z$ , entonces  $x P_1 z$

Pero cuando debemos referir la decisión no sólo de un elector sino de más de dos, dice esta teoría, el resultado no es transitivo. Esto es, la condición lógica de transitividad que sí es perceptible en la decisión individual, no es transferible al agregado o conjunto de preferencias individuales (la opción o decisión pública, o colectiva). La decisión colectiva no es capaz de traducir las preferencias de todos los electores en una sola opción que recoja la lógica, razonamiento, y ordenamiento de preferencias individuales de una manera válida. Hay pues un salto de la validez lógica de las decisiones individuales a la decisión colectiva que no prevé, asume ni integra la transitividad de preferencias de cada elector.

<sup>5</sup> Ver sobre este particular *Social Choice and Individual Values*, de Kenneth J. Arrow (Tercera impresión, Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University, New York, 1966); *Liberalism against Populism. A confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* de William Riker (Waveland Press Inc., Illinois, reimpresión de 1988); «Intransitivity of Preferences» por Amos Tversky, en *Psychological Review*, 1969, Volumen 76, N° 1, pp. 31-48; y, «The Existence of Group Preference Functions», por Bengt Hansson, en *Public Choice*, 1976, Volumen 28, pp. 89-98.

Porque la suma de decisiones individuales no reproduce las relaciones de preferencia satisfactorias de cada elector, se dice que las decisiones colectivas no son transitivas. Esto es, las decisiones colectivas no son decisiones racionales si es que deben ser adoptadas sólo por acuerdo entre los electores.

De acuerdo a la formulación precedente, el modo de graficar la intransitividad y paradoja de la votación como un acto colectivo, sería afirmar que si el elector 1 ordena sus preferencias como  $x$  y  $z$  (esto es,  $x P_1 y$ ,  $y P_1 z$ , y  $x P_1 z$ ); el elector 2 las ordena como  $y$  y  $z$  (esto es,  $y P_2 z$ ,  $z P_2 x$ , y  $y P_2 x$ ); y el elector 3 las ordena como  $z$  y  $x$  (esto es,  $z P_3 x$ ,  $x P_3 y$ , y  $z P_3 y$ ); se tiene tres distintas decisiones colectivas (C) según la comparación por pares que se establezca:

- I. C ( $x, y$ ) =  $x$ , porque  $x P_1 y$ , y  $x P_3 y$ , en tanto que  $y P_2 x$
- II. C ( $y, z$ ) =  $y$ , porque  $y P_1 z$ , y  $y P_2 z$ , en tanto que  $z P_3 y$
- III. C ( $x, z$ ) =  $z$ , porque  $z P_2 x$ , y  $z P_3 x$ , en tanto que  $x P_1 z$

La comparación entre las opciones  $x$  e  $y$  da como resultado que gana  $x$  (porque en ese orden de preferencias coinciden los electores 1 y 3 y en ningún caso hay dos electores que prefieran a  $y$  sobre  $x$ ). La comparación entre las opciones  $y$  y  $z$  da como resultado que gana  $y$  (porque coinciden en ese orden de preferencias los electores 1 y 2 y no hay dos electores que prefieran a  $z$  sobre  $y$ ). Y la comparación entre las opciones  $x$  y  $z$  da como resultado que gane  $z$  (porque  $z$  es preferida por los electores 2 y 3, y no hay dos electores que prefieran a  $x$  sobre  $z$ ).

Si sólo pudiera elegirse entre pares de preferencias la decisión colectiva sí sería transitiva. Pero si debe incorporarse una tercera o más preferencias es preciso establecer un criterio de prioridades que acomode y fuerce el acuerdo, favoreciendo una línea de preferencias y postergando otra.

Por lo tanto, no existe transitividad ni racionalidad en la decisión colectiva porque cualquiera que sea la decisión colectiva que triunfe siempre habrá un orden de preferencias que será violado. El único modo de encontrar un resultado sería consecuencia de la imposición de una decisión de manera arbitraria. Debe establecerse un criterio externo a la voluntad individual que señale la regla de ordenamiento (y en consecuencia el favor de unas preferencias y la postergación recíproca de otras).

Ello equivaldría a afirmar, por ejemplo, que el orden de preferencias colectivas (la elección social) será el que se deriva de las decisiones finales I y II (esto es, primero  $x$  y luego  $y$ ) y luego, aplicando la transitividad, negar el resultado de la decisión III imponiendo la alternativa  $x$  en la comparación entre ésta y la alternativa  $z$ . Como puede constatarse, sólo existe un elector que prefiere  $x$  sobre  $z$ , en tanto que hay dos que prefieren a  $z$  sobre  $x$ . En consecuencia, si la decisión colectiva fuera  $x$ , esta decisión sería contradictoria porque no recoge el orden de preferencias mayoritarias, y por tanto viola la transitividad de las preferencias de algunos de los electores. No tiene pues fundamento en las preferencias individuales de los electores.

Tres son las lecciones que pueden sacarse de este análisis, sobre las decisiones colectivas con tres o más alternativas, candidatos o programas entre los cuales elegir:

- (1) que este tipo de decisiones colectivas no son racionales ni consistentes en sí mismas (su agregación no reproduce la racionalidad de las decisiones individuales o, lo que es lo mismo, la racionalidad –transitividad– de las decisiones individuales no está contenida en una misma decisión colectiva);
- (2) que es sumamente importante conocer *cuáles* son las reglas de acuerdo a las que se va a realizar una decisión colectiva y *quién* define qué reglas de elección han de seguirse (de acuerdo a cuáles sean las reglas se producirán resultados distintos en base a las mismas preferencias individuales, y de acuerdo a quién defina qué reglas rigen para adoptar una decisión se influenciará en el tipo de regla que decidirá cuál es la decisión colectiva o el resultado final); y,
- (3) que no estamos en condiciones de afirmar que los resultados de la democracia sean en sí mismos política o moralmente superiores en función de quién gana una elección (distintas reglas producen distintos resultados o decisiones colectivas, con las mismas preferencias individuales e, inversamente, reglas distintas pueden traer consigo un ordenamiento diverso de preferencias individuales cuya expresión no es posible comprobar).

La mayor utilidad que podemos extraer de este razonamiento es que el sufragio no hace a la democracia un sustituto del cuerpo místico. Esto es, nuestro representante lo es porque hay unas **reglas** determinadas que definen qué tipo de preferencias serán relevantes para adoptar una decisión colectiva. Que reciba la autoridad porque las reglas así lo han definido en función de la expresión de las preferencias no hace de él el símbolo de todos nosotros, sino en un sentido figurado. La *personificación* de la nación es, en este sentido, nada más que un exceso de devoción democrática insostenible lógicamente y racionalmente. Es, en realidad, una manera de encubrir la diversidad latente de todo cuerpo colectivo y de girar a un hombre como representante.

Este aspecto debe ser retenido. Nuestras preferencias son *ad hoc* y circunstanciales. Mal podría adjudicarse o adscribirse al presidente de la república, por tanto, mayor valor que el que las fórmulas electorales –y sus potenciales paradojas y contradicciones– pueden asignar. La democracia, según el desarrollo de estas ideas, es un ideal y el sufragio un medio para alcanzarlo, pero ella es en sí misma un postulado incorrecto e insuficientemente logrado. Es un absoluto inaprensible con los métodos electorales.

El sufragio no le da a un hombre por tanto otra representación que la del Estado, no la de la sociedad. El presidente representa la unidad del Estado, él es el órgano principal de la unidad estatal, su cabeza visible más importante y representativa. El presidente de la república no es un «órgano constitucional» de la sociedad, es un órgano constitucional del Estado. Y el Estado no tiene otro tipo de existencia que la representativa, la ficcional. Está esencialmente desconectado y separado de nuestra voluntad y de nuestra vida personal. Con las elecciones se abre el circuito y se renueva la energía estatal. Agotado el instante electoral el circuito se cierra nuevamente y el Estado toma vida propia. La vida virtual de los símbolos y las imágenes públicas en las que se enajena la vida personal de cada uno de los actores y protagonistas de la política estatal.

Las tres lecciones arriba consignadas nos enseñan que la unidad de conducción del destino colectivo no es la única alternativa. Nos enseñan igualmente que lo colectivo

no se reduce al acto de adjudicación de autoridad a un representante. Y nos devuelve igualmente la responsabilidad de pensar sobre el papel que cada individuo, cada uno de nosotros, cumple en la conducción de esa colectividad que no existe separada de nosotros sino que, al contrario, es construida por nuestras propias decisiones: si nuestras decisiones sí son racionales y si el agregado de estas decisiones racionales no son reducibles en un acto o una decisión colectivos, mal podemos abdicar de nuestra responsabilidad individual en la diversidad de actos políticos que nos corresponde realizar en nuestra vida diaria.

De manera que el sentido de la elección del presidente de la república no es un acto místico, mágico ni religioso a partir del cual emerja una sola «voluntad general» en la cual quede identificada, reducida y mimetizada nuestra decisión personal, o gracias a la cual la comunidad nazca a un orden sagrado, moralmente bueno, digno de veneración por cada elector como si se tratara de una criatura superior a sí mismo.

Las elecciones no son un manto de santidad política. Todo lo contrario. La decisión de cada individuo ni queda suprimida, ni es abolida, ni resulta superada ni es cualitativamente inferior a la decisión colectiva. Es más, la decisión colectiva es una ficción, un constructo conceptual, un conjunto de atribuciones convencionales, resultado de la aplicación de una regla de asignación de poder (distintas reglas significan distintas maneras de asignar el poder). Pero aunque se trate de ficciones y hasta de creaciones institucionales, se trata siempre de reglas y de ficciones al cabo, no de realidades. Hay una sola realidad irreductible que nos consta que es nuestra decisión individual, nuestras preferencias personales.

Cada individuo mantiene su propia identidad, y se mantiene como origen y sustento de poder y acción política, aunque las reglas de agregación no reúnan un número mayoritario de preferencias similares a las propias. La decisión colectiva debe verse como un episodio político. La decisión electoral de cada individuo trasciende a la decisión colectiva. Forma parte del proyecto personal de cada uno y de nuestra existencia. La vida política del país va más allá de las noticias y la historia que los personajes públicos protagonizan. Por nuestra libertad, por nuestra conciencia y por nuestras responsabilidades personales realizamos actos en busca del bien, y uno de esos bienes es el bien político. El bien político que identifica y en el que se unen el interés personal con el de la comunidad. Pero ese bien no se alcanza ni se llega a él sólo por el sufragio.

Nuestra vida política no se reduce al sufragio. El sufragio es solamente un acto de asignación de responsabilidades y de asunción de funciones. El sentido que tiene para cada individuo es el de una herramienta más que puede darle mayor libertad, esto es, ayudarlo a descartar opciones con las que no está de acuerdo. La libertad y la convicción personal no abdica de sí misma con sólo una elección. Por el contrario la elección es parte de un proyecto, del proyecto que cada quien tiene para sí y su comunidad.

Por eso importa que cada decisión electoral individual sea seria, reflexiva, correcta y conscientemente adoptada por cada uno de nosotros. Y por respeto a estas decisiones electorales individuales es que quienes diseñan los sistemas y definen las fórmulas electorales, deben encontrar las que mejor reproduzcan la voluntad y la reflexión de cada ciudadano, y las que mejor le permitan identificar y seleccionar su opción electoral.

Porque nuestra vida individual es afectada en algún grado determinado por la agregación de nuestros sufragios, resulta necesario que nos preocupemos de encontrar la regla y a los legisladores que hagan con nuestra decisión electoral el menor mal posible. Esto significa que quien defina cuál es la regla debe tener claridad de la responsabilidad que tiene frente a nosotros, para facilitarnos una elección que sea tan **eficiente** como **representativa** de la totalidad de nuestras decisiones individuales.

### 1.3 Fórmulas para elegir al PR

Aún cuando la «ingeniería política» a través de los sistemas electorales no debe ser sobrestimada, no puede dejar de reconocerse que las reglas electorales son la parte más fácil de cambiar del sistema, y también la parte que más puede afectar la naturaleza, forma y resultados del sistema <sup>6</sup>. El cambio de partes sensibles del sistema electoral pueden alterar la esencia misma del régimen de gobierno <sup>7</sup>. Las reglas electorales por lo general no se incluyen en el cuerpo de la Constitución, de ahí la mayor facilidad relativa de su modificación y sustitución <sup>8</sup>. De otro lado y, precisamente por lo anterior, muchas de las partes más sensibles del régimen electoral no constitucionalizadas, son sumamente gravitantes para configurar las candidaturas <sup>9</sup>. Esto último afecta por cierto al número de contendores tanto como a los partidos competidores (quién puede y quién no puede ser candidato, quién tiene interés en serlo y quién no lo tiene) <sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Ver *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, de Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart, p. 2 (Yale University Press, New Haven and London, 1989).

<sup>7</sup> Muchos verían en la admisión de la reelegibilidad inmediata para el Presidente, por ejemplo, no sólo el simple reforzamiento de su papel en la estructura del Estado, o el reconocimiento del derecho, y posibilidad, de los electores, para endosar sus votos a un buen gobernante (o al menos malo entre los candidatos). Puede afirmarse incluso que la posibilidad legal de la reelección constituye todo un cambio en el tipo de régimen de gobierno en el Perú. Esto es, la reelección, interpretada como la causa final de la sustitución de la Constitución de 1979 en el marco del proyecto político de su mentor, y enmarcada en el juego de factores de poder que hizo posible el golpe (el apoyo decisivo, por ejemplo, de los mandos militares que planearon y ejecutaron el *coup* de 1992, el apoyo general, decisivo también, de sectores importantes de los grupos empresariales del país, y el apoyo acordado, casi unánime, igualmente, de la prensa –especialmente la televisiva–), puede decidir a más de uno a afirmar que el tipo o sistema de gobierno peruano es presidencial.

<sup>8</sup> La Constitución de 1993 es la primera del Perú en elaborar un esquema organizacional detallado sobre los órganos, funciones y régimen administrativo del sistema electoral. Este hecho revela la especial conciencia que tuvieron los constituyentes –particularmente la mayoría, a la que corresponde la autoría de esta iniciativa– respecto de la gravitación del sistema en la lucha por el poder. Pero a la vez significa (en el plano del impacto que este cambio constitucional produce en el sistema político), que se ha vuelto mucho más rígido y menos alterable el propio sistema político. Es notable, igualmente, que aspectos relacionados con la magnitud electoral y distritificación electoral, temática propiamente constitucional durante parte importante del siglo XIX, quedan en el marco de la ley electoral.

<sup>9</sup> Se recuerda, por ejemplo, la modificación del sistema electoral con la Ley N° 23903, que reeditó el mecanismo de la cifra repartidora (Artículo 10°) y la inclusión de los votos nulos y en blanco para el cálculo de la mayoría absoluta en la elección presidencial (Artículo 6°). En algunos casos la modificación del sistema político tiene forma omisiva, como cuando se evita incorporar las reglas que cumplirían una norma que así lo manda. Esto último se percibió con la negativa a aplicar la renovación por tercios (Artículo 94°) y el funcionamiento del Senado Funcional (Artículo 95°) previsto por la Constitución de 1933, o el mantenimiento de la elección del Senado mediante distrito electoral único (Artículo 165° y Cuarta Disposición General y Transitoria) durante la vigencia de la Constitución de 1979 e, incluso, con el retardo en el desarrollo del proceso de descentralización que, sin duda, significará el incumplimiento de la Séptima Disposición Final de la Constitución de 1993, que prescribe, a título excepcional, que las elecciones generales de 1995 se llevarían a cabo por distrito único (con lo cual debe interpretarse, *contrario sensu*, que las elecciones sucesivas a 1995 debieran ser por distrito múltiple).

<sup>10</sup> Cf. *Electoral Systems and Party Systems*, de Arendt Lijphart (Oxford University Press, 1994).

Es necesario que revisemos las principales formas de elegir al presidente de la república, para ver con claridad cuáles son las ventajas de cada tipo, de forma que nos resulte más fácil plantear la alternativa que más pueda favorecer a la consolidación de nuestro sistema político.

Las alternativas más conocidas son dos. La fórmula de la **mayoría simple**, y la de la **mayoría absoluta a dos vueltas** (impropiamente denominada *ballotage* en el Perú). Sin embargo, hay también otras opciones que pretenden aprovechar las ventajas de una y otra fórmulas, que tienen uso efectivo en algunas de las repúblicas latinoamericanas. Entre tales fórmulas las más destacables son la que rige en Costa Rica, y la recientemente adoptada en Argentina. A estas últimas fórmulas se las conoce como las fórmulas de la **del umbral de 40 por ciento con segunda vuelta** utilizada en Costa Rica (Artículo 138° de la Constitución de 1949), y la fórmula del **umbral de 45 por ciento con complemento** que rige desde 1994 en la Argentina.

### 1. 3.1 Mayoría simple

Según Douglas W. Rae <sup>11</sup> la fórmula de la mayoría simple (*plurality*) existe cuando un solo candidato (sea el candidato «1») ha obtenido como total más votos («v») que su competidor solo más fuerte (el candidato «2»), pero no ha conseguido necesariamente acumular un total de sufragios más altos en su favor que los votos combinados de toda la oposición (los candidatos «3», «4»...«n») <sup>12</sup>.

Rae formaliza este tipo de fórmula de la siguiente manera:

$$v_1 > v_2$$

$$v_1 > v_3$$

$$v_1 > v_4$$

$$v_1 > v_n$$

Que en realidad es lo mismo que afirmar:

$$v_1 > v_2$$

El efecto principal de este tipo de fórmula es que puede beneficiar al candidato (o partido) relativamente más fuerte de una manera exagerada o desproporcionada y sin guardar relevancia con la distancia y fuerza relativa que lo separa del candidato más próximo. No importa que gane «por un pelo» como «por un aluvión» de votos.

Una variante de este método electoral es la que fija un **umbral** o margen mínimo (inferior a la mayoría absoluta), que debe ser sobrepasado como condición para resultar ganador por mayoría simple. Una variante de este tipo fue la que tuvimos en el Perú durante la vigencia de la Constitución de 1933, que exigía el tercio de votos como

<sup>11</sup> *The Political Consequences of Electoral Laws* (Yale University Press, New Haven y Londres, 1967) pp. 25-28.

<sup>12</sup> *Ob. cit.* p. 25.

mínimo ( $U = 1/3$ ), para ser declarado ganador, o la que se incluyó como Tercera Disposición General y Transitoria en la Constitución de 1979 para definir la elección presidencial de 1980, que exigió el 36 por ciento de votos válidos ( $U = 36\%$ ). En uno y otro caso la regla general fue que la victoria se definía por mayoría simple o relativa. El umbral se convierte en una condición de apoyo popular mínimo, que no afecta la regla de la mayoría simple.

### 1.3.2 Mayoría absoluta a dos vueltas

De acuerdo a la fórmula de la mayoría absoluta quien gana la elección es el que consigue una cantidad de votos mayor a la mitad de sufragios emitidos. La expresión formal de esta fórmula es:

$$v_1 = \frac{t}{2} + 1$$

en caso que el número de sufragantes fuese un número par, y si el número es impar, la expresión es:

$$v_1 > \frac{t}{2}$$

Para una y otra variantes, sin embargo, resulta válido expresarlo del siguiente modo:

$$v_1 > 50\%$$

Se trata de una fórmula que en vez de establecer un rango abierto, establece un umbral fijo. Ese umbral es el 50% de los votos ( $U = 50\%$ ). La condición que debe cumplirse es que la cantidad de votos obtenidos por el candidato ganador sea mayor a la cantidad total de votos combinada de votos obtenidos por sus competidores. Tal condición se expresa formalmente:

$$v_1 > (v_2 + v_3 + v_4 + \dots v_n)$$

El propósito es presentar a un presidente respaldado por una mayoría amplia de la población. Un presidente que represente al mayor número. El objetivo es sustentar el mandato del primer mandatario con la **máxima representación** posible. Un modo de reforzar la legitimidad presidencial de modo que no sea discutida ante el electorado. Hecho este que no resulta como efecto claro ni propio de los métodos de mayoría simple, en los cuales hay una mucha mayor posibilidad de que el ganador lo sea por márgenes muy estrechos.

La fórmula de la mayoría absoluta quiere evitar victorias de sectores insuficientemente representativos. Por eso exige una mayoría absoluta natural a la primera vuelta, o una victoria construida, forzada, mecánica entre alianzas electorales en una segunda vuelta.

Hasta aquí la versión más divulgada de esta fórmula electoral. Pero existen aplicaciones diversas de esta misma fórmula. En Francia se entiende que esta fórmula es inseparable en su aplicación en ambas ramas del gobierno, el ejecutivo y el parlamento, y por esta razón, además del tipo de gobierno semipresidencial de Francia, se consigue

efectivamente la tendencia hacia la concentración de las agrupaciones políticas antes que su dispersión. En el punto 4. de este trabajo se presenta una variante más de esta misma fórmula que fue diseñada por politólogos de diversas universidades importantes de los Estados Unidos de América. A dicha variante se la denomina la **regla del doble complemento**.

## 2. EL METODO DE LA MAYORIA ABSOLUTA

### 2.1 Antecedentes y práctica

El antecedente remoto más conocido de la mayoría absoluta a dos vueltas es la fórmula que fue usada durante el período de 1814 a 1848 en Francia (la ley de 1817 preveía una tercera vuelta) para la elección de la Cámara de Diputados. Se trataba de una fórmula acondicionada para un período no republicano (que comprendió desde el Primer Imperio, el gobierno de las casas de Borbón y de Orleans, hasta el inicio de la IIª República), por consiguiente era impensable su uso en la elección del titular del poder ejecutivo. Fue incorporada posteriormente en la Constitución de la IIIª República (1875-1940) para la elección de ambas ramas del gobierno<sup>13</sup>. Actualmente rige esta misma fórmula para la elección directa por el pueblo del parlamento y, por primera vez desde 1962, del presidente de la república en la Vª República<sup>14</sup>.

En cuanto a nuestra experiencia, las Constituciones de 1828<sup>15</sup>, 1834<sup>16</sup>, 1839<sup>17</sup>, 1856<sup>18</sup>, 1860<sup>19</sup> y 1867<sup>20</sup>, todas, prevén el recurso a la mayoría absoluta para la elección

<sup>13</sup> Durante este período se estableció que la mayoría absoluta debía contarse sobre la base de los sufragios expresados (*suffrages exprimés*), esto es, excluyendo los votos nulos y en blanco. Para el caso de la Cámara de Diputados, de no alcanzarse la mayoría absoluta a la primera vuelta bastaba la mayoría relativa en la segunda, y se exigía igualmente, de acuerdo a la Ley del 21 de julio de 1927, que se alcance no menos de la cuarta parte de los electores inscritos. El presidente de la república era elegido por el Congreso constituido como colegio electoral, y se exigía la obtención de la mayoría absoluta incluso en la segunda vuelta, si dicha mayoría no se alcanzara en la primera, a diferencia de lo que ocurría para el caso de la elección de la Cámara de Diputados.

<sup>14</sup> Esta referencia debe llamar especialmente nuestra atención porque fue una fórmula que no se pensó originalmente para la elección del poder ejecutivo, al contrario de lo que ocurre en el Perú. Su uso se pensó en términos de las ventajas que traía para un ejecutivo no electo, contar con una representación con apoyo popular suficientemente significativo en el parlamento. Supuesto éste precisamente opuesto, si no distinto, al que rige hoy en el Perú así como en otros países latinoamericanos. Es más, el formato que actualmente rige para elegir al presidente en Francia, por elección popular directa, no se incorpora sino desde 1962, con la Ley N° 62-1292, del 6 de noviembre de dicho año que recoge los resultados del referéndum del 28 de octubre del mismo año. Hasta entonces el texto original de la Constitución de 1958 preveía la elección mediante un colegio electoral de alrededor de 80 mil notables.

<sup>15</sup> Artículo 86°, incisos 1) y 5): mayoría absoluta, por colegios electorales, con elección en segunda vuelta por el Congreso en ausencia de tal mayoría.

<sup>16</sup> Artículos 69° y 73°: mayoría absoluta, por colegios electorales, con elección en segunda vuelta por el Congreso en ausencia de tal mayoría.

<sup>17</sup> Artículos 70°, 72° y 74°: mayoría absoluta, por colegios electorales, con elección en segunda vuelta por el Congreso en ausencia de tal mayoría.

<sup>18</sup> Artículos 75° y 77°: elección directa por el pueblo, mayoría absoluta, con elección en segunda vuelta por el Congreso en ausencia de tal mayoría.

<sup>19</sup> Artículos 80°, 81° y 82°: elección directa por el pueblo, mayoría absoluta, con elección en segunda vuelta por el Congreso en ausencia de tal mayoría.

<sup>20</sup> Artículos 72°, 73° y 74°: elección directa por el pueblo, mayoría absoluta, con elección en segunda vuelta por el Congreso en ausencia de tal mayoría.

del presidente de la república en primera vuelta, aun cuando sólo las tres últimas reconocieron su elección directa por el pueblo. En defecto de la mayoría absoluta la decisión era tomada, en segunda vuelta, por el congreso. Ni la Constitución de 1920<sup>21</sup>, ni la de 1993<sup>22</sup> marcaron como requisito la mayoría absoluta, pero esta última estableció que de no franquear el tercio de votos ninguno de los candidatos el congreso elegía, en segunda vuelta, entre los tres candidatos con mayor número de sufragios. Una y otra de éstas representaron una fractura en la tradición de la mayoría absoluta exigida durante el siglo XIX.

La Constitución de 1979 prevé la mayoría absoluta con elección directa por el pueblo, y una segunda vuelta con elección directa por el propio pueblo. A diferencia del antecedente francés, sin embargo, ni la mayoría absoluta ni la segunda vuelta se establecieron en nuestras constituciones para la elección del parlamento. Esta omisión fue notada en el seno de la Asamblea Constituyente, aunque no se analizó ni previó las implicancias que la adopción parcial del sistema traería consigo en nuestra práctica<sup>23</sup>.

Una de las razones que contribuyen al desarrollo y difusión de este método electoral es lo que se ha venido a llamar el «*síndrome Allende*». De modo especial se difundió en Latinoamérica un miedo patente a la fórmula de la mayoría simple. El propósito era buscar una fórmula electoral que evite la elección de presidentes con escaso sustento popular. La mayoría simple puede tener como uno de los efectos de su uso la posibilidad cierta de que el ganador lo sea por tan escaso margen frente a los restantes candidatos que no tenga suficiente representatividad de los electores. Así lo expresó, además, el constituyente Javier Ortíz de Zevallos en el pleno de la Asamblea Constituyente mientras se iniciaba el debate del capítulo sobre el presidente de la república, al sustentar

<sup>21</sup> Artículo 70°: elección directa por el pueblo, no dice si por mayoría absoluta o relativa, pero el artículo 34° de la Ley N° 4907 –del 30 de enero de 1924– habla de la «mayoría de los votos emitidos». No hay segunda vuelta: el Congreso no dirime ni elige.

<sup>22</sup> Artículos 135° y 138°: elección directa por el pueblo, mayoría relativa pero no menos del tercio de votos, segunda vuelta por el Congreso.

<sup>23</sup> Enrique Chirinos Soto dijo ante la Comisión de Constitución de la Asamblea Constituyente en la sesión del 23 de mayo de 1979, que «*si se adopta la segunda vuelta a nivel presidencial, habría que adoptar la segunda vuelta a nivel parlamentario, para ser consecuentes con la institución, y entonces tendríamos que salir del sistema de representación proporcional para ir a un sistema uninominal, como el que existe en Francia, se tendría que alterar su true stand*». (**Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979**, Tomo VII. Lima, s/f, p. 154). Este planteamiento fue realizado a pesar que el día anterior, 22 de mayo, durante el debate en el pleno, se dio lectura a un oficio del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, mediante el cual su presidente daba respuesta a una consulta sobre el particular, negando tal necesidad. Dicho oficio decía que «*el Jurado Nacional de Elecciones, en su sesión de la fecha, al tomar conocimiento del pedido de usted, señor Presidente, ha considerado que la propuesta para la segunda vuelta en la elección de Presidente de la República, no incidiría necesariamente sobre el sistema para la elección de representantes a Congreso, siempre que el Estatuto Electoral o nueva Ley de Elecciones que se dicte para el próximo proceso, mantenga disposiciones como las que contiene la legislación electoral vigente, para la que es independiente la votación para Presidente y Vicepresidentes de la República, de las votaciones en favor de Senadores y Diputados*». Y añadía que «*la única inconveniencia que se presentaría sería la determinada por el hecho de que el Poder Ejecutivo, no quedaría instalado en la misma fecha en que lo estaría el Poder Legislativo, por cuanto habría que esperarse los resultados de la segunda vuelta presidencial, para cuya realización tendría que confeccionarse y distribuirse en toda la República, la documentación y el material necesarios, lo que llevaría un tiempo aproximado de tres meses*». (**Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente. 1978**) Tomo VII, p. 320.

su posición frente al dictamen en mayoría. Ortíz de Zevallos reclamó para su partido además la propuesta de la mayoría absoluta a dos vueltas durante la campaña a la Asamblea de 1978, como alternativa técnica para evitar crisis como la que afectó a Chile desde 1973 hasta el golpe de Pinochet.

El aspecto original de esta disposición no es que el presidente deba ser elegido por mayoría absoluta, que su elección en primera vuelta sea de primer grado (directa), ni que exista una segunda vuelta en caso no se alcanzara la mayoría absoluta en la primera. Lo original es que la segunda vuelta se lleve a cabo **ante el electorado**. Ese es el rasgo distintivo y único de la fórmula electoral adoptada por la Asamblea Constituyente de 1978.

Sin embargo, en vista de la reciente práctica de una mayoría inferior a la absoluta como era, según la Constitución de 1933, el mínimo del tercio para salir elegido, los constituyentes tenían marcadas reservas sobre la propiedad de la alternativa propuesta por el Partido Popular Cristiano. Reservas que, además, fueron alimentadas por la sospecha de que la considerable elevación del margen para ser elegido tendría la intencionalidad, o el efecto inmediato, de impedir el acceso del partido aprista a la presidencia <sup>24</sup>.

Roberto Ramírez del Villar, uno de los autores <sup>25</sup> del Artículo 203° de la Constitución de 1979, sostuvo durante el debate en el pleno de la Asamblea Constituyente que «[...] es una fórmula que se adapta mejor al sistema democrático y eso es todo.

<sup>24</sup> El constituyente Miranda, del partido aprista, afirmó, por ejemplo, en la sesión del 22 de mayo de 1979, que «es innegable que de llevarse a cabo la pretendida «segunda vuelta», intervengan factores negativos en la decisión y realización de la segunda vuelta; habrán concertaciones de grupos políticos de poca significación política para oponerse a los mayoritarios, en este caso al Partido del Pueblo; y todos los actos de los grupos oponentes serán realizados a espaldas del propio electorado» (**Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente, 1978**. Tomo VII, p. 302). Chirinos Soto dijo a su turno en la sesión de la Comisión Principal de Constitución del 23 de mayo de 1979, que «en el Partido Aprista tememos fundadamente que la segunda vuelta sirva para organizar el antiapristismo en contra nuestra y para poder arrebatarlos una victoria, como la que obtuvimos el año 1963 con una segunda vuelta cimarrona –como dijo el doctor Townsend–, como la que se logró en el país en el año 1963» (**Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente**, Tomo VII, p. 154). El propio Chirinos Soto decía en su *La Nueva Constitución al Alcance de Todos*, escrita mientras continuaba afiliado al partido aprista, que «el Partido Popular Cristiano se aferró a la segunda vuelta con el argumento de que, gracias a ella, el Perú tendría siempre un Presidente elegido por la mayoría absoluta de ciudadanos. El Partido Aprista siente, en cambio, natural repugnancia por ese sistema. Si, en la primera vuelta, el candidato aprista, como es previsible, obtiene la más alta mayoría relativa, en la segunda, el aglutinante del antiapristismo sirve –desde la derecha más retrógrada hasta la extrema izquierda más delirante– para que todos se coaliguen en contra del vencedor» (**La Nueva Constitución al Alcance de Todos**. Andina, Lima, 1980, pp. 212-213). Este mismo autor, sin el mismo interés ni conveniencia política de 1979 (ver **Diario de los Debates de la Comisión Principal**, Tomo VII, p. 154), omite referencias y análisis sobre las potenciales desventajas de la segunda vuelta –de la que en 1979 dijo que «no es sincera»– en sus comentarios al Artículo 111° de la Constitución de 1993 (ver **Constitución de 1993: Lectura y Comentario**. Lima, 1994, pp. 216-220).

<sup>25</sup> Javier Ortiz de Zevallos afirmó en la sesión del 22 de mayo de 1979, en la que se inició el debate del capítulo sobre el Poder Ejecutivo en el pleno de la Asamblea Constituyente que «mi partido fue el primero, el único que, en la campaña electoral, propuso el sistema de elección presidencial a dos vueltas [...] Hoy, esa solución que nosotros preconizamos en forma solitaria en nuestra campaña electoral –afirmo esto porque el departamento de prensa de mi partido en ese lapso ofreció la aprobación de la elección presidencial a dos vueltas–, está también siendo propuesta por el Partido Popular Cristiano, que ha hecho de ella, ahora, su bandera. Enhorabuena.» (**Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente, 1978**. Tomo VII, Lima, s/f, p. 276).

*Si el Presidente de la República entre nosotros [...] es el representante de un Poder –en nuestro concepto el Poder más importante–, debe ser elegido por la mayor cantidad de sufragios. No podríamos pedir unanimidad, porque eso sería sencillamente absurdo; no podríamos pedir los dos tercios, porque esto implicaría dar a la minoría la facultad de vetar una elección mayoritaria. ¿Cuál es lo más justo para una elección? ¿Qué es lo más justo para una mayoría, sin desconocer los derechos de la minoría? Es la mitad más uno [...]»<sup>26</sup>.*

Sin embargo la posición de otro sector importante de la Asamblea no estuvo de acuerdo con esta posición. El partido aprista presentó un proyecto en mayoría según la cual se mantenía la fórmula de la Constitución de 1933<sup>27</sup>, esto es, elección popular directa, ganar con mayoría mínima del tercio de votos, y segunda vuelta con elección del Congreso. Por eso Ramírez del Villar precisó que existían dos problemas –y, además, dos puntos de discrepancia–. Primero, la mayoría con la que debía ser elegido el presidente, y segundo la realización de la segunda vuelta no ante el Congreso sino ante el electorado.

Sobre el primero, afirmó la tradición de mayoría absoluta para la elección del presidente, con la excepción de la Constitución de 1933<sup>28</sup>. Sobre el segundo dijo que *«esa segunda vuelta, en lugar de serlo en el Congreso, lo sea acudiendo a la misma fuente primigenia de la soberanía [...] ¿Por qué nos oponemos a que sea el Congreso? Porque el Congreso elige, según la fórmula, entre los dos que hayan obtenido las mayores votaciones. Si en el Congreso hay mayoría a favor de quien obtuvo la primera minoría [...] no hace sino ratificar; y en caso que elija al perdedor, ha creado un conflicto tremendo ente los dos poderes e inclusive con la propia ciudadanía. Entonces, ¿es ésta una solución? ¿O es que la segunda vuelta se la piensa nada más que como una ratificación del ganador? Si es una simple ratificación del ganador, ¿para qué le exigimos ningún porcentaje del electorado?. Bastaría simplemente la mayoría, cualquiera que ella fuera [...] Dejemos entonces, señor Presidente, que sea el propio electorado el que elija»<sup>29</sup>.*

Decía Ramírez del Villar que el electorado, no el Congreso, debía elegir. Hasta la fecha, la fórmula se ha practicado tres veces en el Perú (en 1980 rigió la Tercera Disposición Complementaria y Transitoria que en lugar de la mayoría absoluta exigía el 36 por ciento de los votos en la primera vuelta, con elección del Congreso si no se llegaba a este margen). La primera vez que se utilizó, el ganador resultó, paradójicamente, el partido aprista<sup>30</sup>. Sólo en un caso se necesitó recurrir a la segunda consulta.

<sup>26</sup> En *Diario de Debates de la Asamblea Constituyente*. 1978., Tomo VII, Sesión del 22 de Mayo de 1979. Lima, s/f, p. 315.

<sup>27</sup> Decía su texto que *«el Presidente de la República es elegido por sufragio directo. Para ser proclamado Presidente por el Jurado Nacional de Elecciones, se requiere haber obtenido por lo menos el tercio de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos lo obtiene, el Congreso elige Presidente entre los dos candidatos que hayan alcanzado las votaciones más altas»*

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 315.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 316.

<sup>30</sup> Debido a la vigencia de la Ley N° 23903, en ese entonces se incluyeron los votos nulos y blancos del cálculo de la mayoría. Por esta razón el total de votos alcanzado por el candidato aprista, Alan García Pérez, no llegó a la mayoría absoluta. Si dichos votos hubieran sido excluidos, conforme lo prevé la Constitución de

Y en esta ocasión el resultado favoreció al candidato que figuró como segundo en la primera vuelta (un caso que asombró, pero en el que nadie discutió, el *tour de force* de Fujimori).

Una revisión de los procesos electorales peruanos desde 1931 hasta 1995, parece tener alguna utilidad para analizar el efecto que el uso de uno y otro métodos o fórmulas electorales ha tenido en cuando a dos factores, el número de **candidatos** y la participación en el **voto** de éstos. Esta revisión tiene una importante limitación en la experiencia peruana, sin embargo. Esta limitación es que, como toda reflexión diacrónica, cruza una diversidad de aspectos concurrentes a las fórmulas electorales que pueden resultar decisivamente importantes en cuanto al número de candidatos y a los votos que cada uno acumuló.

Primero, porque no tenemos estudios que permitan descartar el efecto que el fraude electoral podría tener en los resultados (por ejemplo, las elecciones de 1950 en las que se eliminó a un candidato, o las de 1962 que trajeron como consecuencia el golpe de julio de ese año para evitar el ascenso del partido aprista al poder). Segundo, porque se trata de un período en el que los partidos políticos se encontraban en distintas etapas de desarrollo en nuestra historia política. Tercero, porque durante este período se han producido fenómenos de masificación a la vez que de acentuación de la conciencia política<sup>31</sup>, los cuales tienen su expresión más notable en el crecimiento de la informalidad económica y la mejor representación de los intereses de grupos étnicos y sociales secularmente postergados en el Perú.

En tanto que el promedio general de candidatos en las últimas once elecciones (período 1931 a 1995)<sup>32</sup> fue de 6.36<sup>33</sup> el promedio de **candidatos** en las elecciones del período 1931 a 1980, que es durante el cual rigió el método de mayoría simple (el umbral del tercio, o del 36 por ciento, como ya se dijo, no desvirtúa la naturaleza del método) fue de 4.75 candidatos<sup>34</sup>.

---

1993. Alan García sí hubiera alcanzado dicha mayoría. Entre otras razones, esta consideración fue mencionada también por el candidato que ocupó el segundo lugar, Alfonso Barrantes Lingán, al declinar la segunda vuelta.

<sup>31</sup> Fernando Tuesta resalta por ejemplo el progresivo aumento del número de **votantes** respecto del **total de la población** en el período 1872 a 1993. La comparación del período 1939 a 1993 permite inferir una tendencia acentuada a la mayor participación, que va de 8% en 1939, 15% en 1956, 18% en 1963, 25% en 1978, 31% en 1980, 35% en 1990, a 37% en 1993. Ver Tuesta Soldevilla, Fernando; *Sistema de Partidos Políticos en el Perú (1978-1995)*; Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1995, p. 54.

<sup>32</sup> Las del 11 de octubre de 1931, 22 de octubre de 1939, 10 de junio de 1945, 2 de julio de 1950, 17 de junio de 1956, 10 de junio de 1962, 9 de junio de 1963, 18 de mayo de 1980, 14 de abril de 1985, 8 de abril de 1990 (primera vuelta), y 9 de abril de 1995.

<sup>33</sup> Sin embargo, el promedio de las primeras siete dentro del período 1931 a 1995, es de sólo 2.71 candidatos. Los picos o casos anómalos dentro de estas siete, son las elecciones de 1950, en las que Odría fue el único candidato (luego de eliminar a Montagne, de la Liga Democrática), y las de 1962, en las que se presentaron siete candidatos (Haya de la Torre, Belaunde Terry, Odría, Cornejo Chávez, Pando Egúisquiza, Castillo Coloma, y Ruiz Eldredge).

<sup>34</sup> Debe tenerse presente además que, salvo las elecciones parlamentarias de 1931, las anteriores a 1950 se llevaron a cabo mediante el sistema de mayoría simple. La introducción de la fórmula de la representación proporcional tiene como efecto la mayor presentación de candidatos. La mayoría simple a nivel parlamentario conduce a un sistema bipartidista. La de la representación proporcional favorece e incrementa el interés de otros grupos políticos en participar y, por tanto, impulsa el multipartidismo y la fragmentación política. Tales observaciones parecen tener asidero en la experiencia peruana, donde precisamente en las elecciones presidenciales de 1939 y de 1945 (que fueron las únicas entre 1931 y 1950 que se llevaron a cabo con un sistema

Considerando que las elecciones de 1980 no son representativas del uso de la fórmula de la mayoría simple (debido, entre otras razones, al embalse de expectativas que 12 años de congelación electoral produjeron en el país, así como al desconocimiento de las posibilidades reales que cada grupo político tendría, y a la inexistencia de consultas presidenciales previas que permitieran anticipar el efecto que la experiencia del período 1968-1980 traería en el caudal propio de cada partido)<sup>35</sup>, la exclusión de este proceso electoral presentaría un promedio de 3.28 candidatos (1.47 candidatos promedio menos).

Sin embargo, el promedio de **candidatos** en las tres elecciones presidenciales llevadas a cabo con el sistema de doble vuelta fue de 10.66 (9 en las elecciones de 1985 y 1990, y 14 en la de 1995). Este promedio nos permite constatar que existe una tendencia a la menor cantidad de candidatos con el uso de la mayoría simple, que con el uso de la fórmula de la mayoría absoluta. Son 3.25 más veces candidatos con el uso de la mayoría absoluta que con el uso de la mayoría simple.

CUADRO N° 1  
CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN EL PERU (1931-1995)

	Total	Promedio
1931	4	4
1939	2	3
1945	2	2.66
1950	1	2.25
1956	3	2.40
1962	7	3.16
1963	4	3.28
1980	15	4.75
1985	9	5.22
1990	9	5.60
1995	14	6.36
<i>Promedio 1931-1963</i>		3.28
<i>Promedio 1931-1980</i>		4.75
<i>Promedio 1985-1995</i>		10.66

Fuente: Tuesta Soldevilla (1994), y JNE (Resultados de las Elecciones Generales de 1995).  
Elaboración: El autor.

de mayoría simple en las elecciones parlamentarias) sólo hubieron dos candidatos para la presidencia, a diferencia de los cuatro de 1931 y los tres de 1956 (en 1950 sólo hubo uno, por la exclusión irregular del candidato de la Liga Democrática).

<sup>35</sup> Entre los 15 candidatos a la presidencia en 1980 se encontraban 9 que pertenecían a alguna de las fragmentadas versiones de la izquierda. La fragmentación de la izquierda en virtud, básicamente, a tendencias dogmáticas y predominantemente ideológicas no es atribuible a fórmula electoral alguna. Todo lo contrario. Dicha fragmentación pre-existió a la fórmula de la mayoría absoluta con doble vuelta que se debatió en la Constituyente de 1978. En realidad se incubó en la década de los sesentas y fue alimentada durante el período 1968-1980. Posteriormente, de la mayoría de los partidos a que pertenecen estos 9 candidatos nace el bloque Izquierda Unida, que agrupa casi al íntegro de ellos. De ahí que con razón pueda estimarse que, en realidad, estas 9 agrupaciones políticas forman un solo bloque.

La constatación de que el promedio de candidatos es superior durante la etapa en la que no rige la fórmula de mayoría absoluta con doble vuelta, confirma la evidencia que otros autores han encontrado luego del estudio comparativo de ambas fórmulas en otros países. Shugart y Taagepera<sup>36</sup>, por ejemplo, encuentran que mientras que del examen que realizan en un total de 30 elecciones en 6 países con el sistema de mayoría relativa, y de 17 elecciones en 7 países con mayoría absoluta a dos vueltas, el promedio del número efectivo de candidatos en los de mayoría relativa es de 2.7, en tanto que el promedio del número efectivo de candidatos en los de mayoría absoluta es de 3.8.

CUADRO N° 2  
PROMEDIO DEL NÚMERO EFECTIVO DE CANDIDATOS<sup>37</sup>

PAÍS Y PERÍODO	Número de Elecciones	Número Efectivo de Candidatos <sup>38</sup>
<i>Mayoría Simple</i>		
Brasil (1945-1960)	4	2.6
Colombia (1930, 1946, 1974-1990) <sup>39</sup>	7	2.7
Rep. Dominic. (1962, 1982, 1992)	3	2.7
Nicaragua (1990)	1	2.2
Filipinas (1946-1969, 1992)	8	2.1
Venezuela (1958-1988)	7	2.6
	<u>30</u>	
<i>Promedio</i>		2.7
<i>Mayoría Absoluta a Doble Vuelta</i>		
Brasil (1989) <sup>40</sup>	1	5.3
Chile (1989) <sup>41</sup>	1	2.6
Ecuador (1978-1992) <sup>42</sup>	4	5.2
Francia (1965-1988)	5	4.0
Perú (1985-1990)	2	3.4
Polonia (1990)	1	3.9
Portugal (1976-1986) <sup>43</sup>	3	2.3
	<u>17</u>	
<i>Promedio</i>		3.8

Fuente: Shugart y Taagepera (1994)

<sup>36</sup> Las referencias se obtienen del artículo de estos autores «Plurality versus Majority Election of Presidents. A proposal for a «Double Complement Rule», aparecido en *Comparative Political Studies*, Vol. 27, N° 3, de Octubre de 1994, pp. 323-348.

<sup>37</sup> Ver *ob. cit.* pp. 334-335.

<sup>38</sup> El concepto de *número efectivo* está referido a los candidatos cuyos partidos ocuparon un escaño en el parlamento y tuvieron un papel relevante en la orientación de las principales tendencias políticas. No es equivalente, por lo tanto, con el concepto utilizado en los cuadros anteriores sobre el *número real* de candidatos, que no distingue el acceso al parlamento ni la gravitación como tendencia global en éste.

<sup>39</sup> La Constitución colombiana de 1991 opta por la mayoría absoluta a dos vueltas. De acuerdo a su Artículo 190° el Presidente de la República es elegido por 4 años con el voto directo del pueblo. Para ser elegido debe contar con la **mayoría absoluta** de votos (la mitad más uno). De no alcanzar esta mayoría pasan a **segunda vuelta** los dos candidatos más votados. En segunda vuelta gana quien obtiene **mayoría simple**. Uno de los candidatos puede ser reemplazado por muerte o incapacidad. Cabe también que, en ausencia del reemplazante, o si falta el segundo candidato por una causa ajena a la muerte o la incapacidad, se le sustituya por el candidato con la mayor tercera votación en la primera vuelta.

<sup>40</sup> De acuerdo al Artículo 82° de la Constitución de Brasil del 22 de Setiembre de 1988, el PR es elegido por 5 años. La elección del PR es regulada por los artículos 76° al 83°. Se produce por el voto directo de la

La evidencia que recogen Shugart y Taagepera tiene como ventaja, en primer lugar, que cubre la aplicación y práctica de las mismas fórmulas electorales en diferentes latitudes y, en segundo lugar, que se aíslan experiencias y factores de políticas nacionales internas (por ejemplo el distinto nivel relativo de participación y conciencia política de que se carecía en el Perú hacen 50 ó 60 años).

Si bien es imposible llegar a comprobar finalmente una relación causal entre un factor y otro (el método o fórmula electoral, y el número de candidatos competidores), la coincidencia en la experiencia peruana y la internacional deben ilustrar de modo bastante convincente que existe una *tendencia común* en los métodos de mayoría absoluta con dos vueltas a favorecer la proliferación de candidatos. ¿Qué grado de proliferación? es una pregunta que no podemos responder definitivamente. Sólo estamos en condiciones de afirmar dicha tendencia empírica efectiva y comprobable, la misma que permite además confirmar la hipótesis en este mismo sentido: que el método de mayoría simple conduce a la *consolidación* de tendencias, en tanto que el de la mayoría absoluta a la *proliferación* partidaria <sup>44</sup>.

En cuanto al promedio de **votos** en el período 1931-1980, para el candidato ganador fue de 55.28 por ciento (incluyendo el 100 por ciento de Odría en 1950) ó 50.81 por ciento (si se excluyen las elecciones de 1950 en que ganó Odría con el 100 por ciento). El promedio que correspondió al candidato con la segunda mejor cantidad de votos fue de 27.01 por ciento (incluyendo las elecciones de 1950), ó 29.72 (excluyendo tales elecciones). El promedio de votos alcanzados por el candidato con mayor cantidad de sufragios (sin contar los nulos y blancos) en la primera vuelta en las elecciones de 1985,

---

población. Resulta electo quien alcanza la mayoría absoluta de votos, excluyendo del cómputo los votos nulos y en blanco. Si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta se realiza una segunda vuelta, 20 días después de la proclamación del resultado, entre los dos candidatos más votados. En segunda vuelta gana el candidato con mayoría simple de votos válidos. En caso de muerte, abstención o impedimento de un candidato, se convoca al candidato con la siguiente mayor votación. Si hay dos que tienen igual votación califica el candidato más antiguo.

- <sup>41</sup> El Presidente de la República es elegido en Chile por 8 años (Art. 25°, segundo párrafo) con el voto directo de la **mayoría absoluta** de sufragios válidamente emitidos (se excluyen los votos nulos y blancos). Si no se alcanza dicha mayoría se va a **segunda vuelta** (15 días después de la declaración del Tribunal Calificador, que según el Artículo 27° debe hacerlo dentro de los 40 días posteriores a la primera elección) entre los dos candidatos con las más altas mayorías relativas (Art. 26°). No hay previsión sobre renuncia de candidatos, sustitutos ni reemplazantes.
- <sup>42</sup> La Constitución ecuatoriana de 1984 dispone en su Artículo 74° que para ser presidente de la república se requiere estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos y ser elegido por la mayoría absoluta de sufragios. El Artículo 73° señala que su período dura 4 años y que no puede ser reelegido.
- <sup>43</sup> El Artículo 129° de la Constitución portuguesa de 1976 dice que es elegido Presidente de la República el candidato que obtiene más de la mitad de los votos válidamente expresados, dentro de los que no se consideran los votos en blanco. Si ninguno alcanza este número se procede a un segundo sufragio antes del vigésimoprimer día subsiguiente al de la primera votación. El mandato del presidente dura 5 años y cabe una reelección, pero está prohibido un tercer mandato consecutivo (Artículo 126°).
- <sup>44</sup> Debemos ser especialmente enfáticos al afirmar que la fragmentación partidaria es un efecto que produce de modo normal la fórmula de la mayoría absoluta, aunque la fragmentación que se constata en el Perú, particularmente desde el desencanto de la década de los ochentas tiene causas que concurren a dicha fragmentación junto con los efectos que ha añadido el uso de la fórmula de la mayoría absoluta. De ahí la importancia de aminorar dichos efectos y de disminuir la dispersión a niveles menos críticos, que permitan a la vez una mayor identificabilidad de opciones entre los electores y una consolidación de las fuerzas políticas alrededor de temas y políticas centrales de gobierno.

1990 y 1995 fue de 50.04 por ciento, y el de los votos que recibió el candidato con la segunda mayor cantidad de votos en la primera vuelta fue de 25.20 por ciento.

CUADRO N° 3  
PARTICIPACIÓN DEL VOTO

	1er. Candidato (%)	2do. Candidato (%)	TOTAL
1931	50.8	35.4	86.2
1939	77.5	22.5	100.0
1945	66.9	33.1	100.0
1950	100.0	—	100.0
1956	45.5	36.7	82.2
1962	33.0	32.2	65.2
1963	39.1	34.4	73.5
1980	45.2	27.4	72.6
1985	53.1	24.7	77.8
1990	32.6	29.1	61.7
1995	64.42	21.81	86.23
<i>Promedio</i>	55.28	27.01	82.31
<i>(Excl. 1950)</i>	50.81	29.72	80.54
<i>Prom. 85-95</i>	50.04	25.20	75.24

Fuente: Tuesta Soldevilla (1994), y JNE (Resultados de las Elecciones Generales de 1995)

Elaboración: el autor.

Se observa que ha existido la tendencia general a que los candidatos ganadores consigan la presidencia de la república con un porcentaje superior al 50 por ciento de los votos (50.81), siendo este porcentaje insignificamente inferior (0.77 puntos porcentuales) al promedio general del período 1931-1995 durante la vigencia de la fórmula de mayoría absoluta con dos vueltas (50.04). Además se observa que hay 5 procesos de los 11 analizados en los cuales no se alcanzó la mayoría absoluta (equivalente al 50% si se considera el irregular proceso de 1950 con un solo candidato). De estos 5 procesos, en sólo uno (en 1990) se usó el método de la mayoría absoluta con doble vuelta (por tanto, fue el único caso en el que tuvo que recurrirse a la segunda vuelta).

Otra deducción de especial importancia es la mayor tendencia a la dispersión de fuerzas políticas con el uso de la mayoría absoluta, que con la mayoría relativa. Se llega a esta deducción al comprobar que el promedio de votos obtenidos por los dos primeros candidatos en el período 1931 a 1980 ha sido de 85 por ciento (5 puntos porcentuales más que la media para todo el período: 82.31), en tanto que el promedio para las tres elecciones con el método de la mayoría absoluta de 1985 a 1995 ha sido de 75.24 por ciento (casi diez puntos porcentuales más). Puede hablarse, en consecuencia, de que en nuestra experiencia ha existido una tendencia hacia la concentración de opciones políticas con la fórmula de la mayoría relativa, tanto como de que existe una tendencia opuesta hacia la dispersión o fragmentación de estas tendencias con el uso de la mayoría absoluta.

Por lo tanto, parece válido afirmar que en la práctica electoral peruana la fórmula de la mayoría absoluta ha tendido a fomentar la mayor concurrencia de minorías no coalicionadas, que el uso de la fórmula de la mayoría relativa. Esta última ha tendido a agrupar las minorías en menor cantidad de fracciones o bloques participantes en las elecciones.

Con el fin de contrastar las tendencias observadas en nuestros procesos electorales, resulta apropiado referirnos nuevamente al estudio comparativo que realizaron Shugart y Carey. Según estos autores puede confirmarse la tendencia a que el uso del método de la mayoría simple favorece que el primer candidato gane con mayor cantidad de votos que con el uso del método de la mayoría absoluta a doble vuelta. La diferencia equivale a 8.9 puntos a favor de la mayoría simple, los mismos que, de incorporar los resultados de la reelección de Alberto Fujimori en 1995 acortarían dicha diferencia a 5.49 puntos. Como se ve, el saldo resulta siempre a favor de la fórmula de la mayoría simple: con la mayoría absoluta los candidatos tienen la tendencia a ganar con menor porcentaje de votos.

CUADRO N° 4  
PARTICIPACIÓN EN EL VOTO <sup>45</sup>

	Primer Candidato%	Segundo Candidato%	TOTAL
<b>PAÍS Y PERÍODO</b>			
<i>Mayoría Simple</i>			
Brasil (1945-1960)	48.5	31.6	80.1
Colombia (1930,1946,1974-1990)	47.4	34.2	81.6
Rep. Dominic. (1962, 1982, 1992)	46.5	33.9	80.4
Nicaragua (1990)	54.7	40.8	95.5
Filipinas (1946-1969, 1992)	50.4	35.2	85.6
Venezuela (1958-1988)	49.2	34.6	83.2
<i>Promedio</i>	48.9	34.2	83.1
<i>Mayoría Absoluta a Doble Vuelta</i>			
Brasil (1989)	30.5	17.2	47.7
Chile (1989)	55.2	29.4	84.6
Ecuador (1978-1992)	28.2	24.5	52.7
Francia (1965-1988)	43.9	25.8	69.7
Perú (1985-1990)	42.9 <sup>46</sup>	26.9	69.8
Polonia (1990)	39.6	23.1	62.7
Portugal (1976-1986)	56.4	25.4	81.8
<i>Promedio</i>	40.0	25.3	65.3

Fuente: Shugart y Taagepera (1994).

<sup>45</sup> Este cuadro ha sido tomado, igualmente, del artículo de Matthew Soberg Shugart y Rein Taagepera, «*Plurality versus Majority Election of Presidents*» pp.334-335.

<sup>46</sup> El estudio de Shugart y Taagepera no toma en consideración los resultados del proceso electoral que llevó a Fujimori a la reelección en 1995. El 64.42% de votos de 1995 representaría un promedio, para el Perú de 50.04, esto es, 7.14 puntos porcentuales más, que significarían un promedio de 43.41 para las 18 elecciones de los 7 países estudiados.

El promedio de las fórmulas en los primeros candidatos es de 44.45 por ciento de votos. En los segundos candidatos es de 29.75 por ciento. Al evaluar el total porcentual acumulado por los dos primeros candidatos según la mayoría simple y la mayoría absoluta, puede percibirse una tendencia análoga a la observada en la experiencia peruana, aunque mucho más acentuada. La mayoría simple ha significado casi el doble de diferencia que la constatada en el caso peruano: la mayoría simple ha concentrado más del 83 por ciento de los votos entre los dos primeros candidatos, en tanto que la mayoría absoluta más del 65 por ciento (en el Perú hablamos de más del 75 por ciento).

Así tendríamos un segundo cuerpo de referencia que permite afirmar la tendencia a la concentración de opciones mediante la mayoría simple, así como la tendencia a la fragmentación de alternativas con la mayoría absoluta.

El argumento de Ramírez del Villar a favor de la fórmula de la mayoría absoluta con doble vuelta, fue un argumento en favor de la **representatividad** que debe tener el presidente de la república. No otra cosa es pedir que quien salga elegido lo sea por una cantidad terminante de electores. El triunfo del presidente, según esta línea de pensamiento, es incuestionable. Sin embargo, debe revisarse el costo de la representatividad en vista del funcionamiento efectivo de la fórmula. El funcionamiento que acabamos de presentar nos permite advertir una práctica que parece darle parcialmente la razón. En efecto, la mayoría absoluta ha creado presidencias con respaldo amplio. Sin embargo tal respaldo no es significativamente más alto que el que conseguimos con el uso y la práctica de la fórmula de la mayoría simple. Es más, el funcionamiento de la mayoría absoluta revela incluso una posible **ineficiencia** de esta fórmula, esto es, la reducción relativa de la capacidad que le otorga al electorado de *identificar y escoger* la opción que mejor traduzca sus preferencias.

Si lo que se desea para el país es enfatizar su consolidación, el diseño de sistemas electorales debería tener presente que la práctica observada ha tendido a alejarnos de este objetivo. El presupuesto del que partió el constituyente de 1979, y que mantuvo sin corregir el constituyente de 1993, no se cumple. Si bien la fórmula de la mayoría absoluta fuerza mecánicamente la construcción de una mayoría amplia en respaldo del presidente (su **representatividad**), dicha construcción viene como un efecto secundario. El efecto principal ha sido que, por el contrario, el uso de la mayoría absoluta ha servido como aliciente para la mayor oferta de candidatos, la dispersión de votos entre ellos y, por consiguiente, la menor claridad de opciones centrales entre las cuales puede elegir el elector. La mayor oferta es un aliciente, además, para que mayor cantidad de votos se pierdan. Los candidatos minoritarios se interesan, y está en su conveniencia, que este de orden de cosas se mantenga.

## 2.2 Efectos principales

En la sección anterior nos referíamos a la **ineficiencia** de la fórmula de la mayoría absoluta. ¿Por qué es posible afirmar que es una fórmula **ineficiente**?

En el plano de la dinámica de las leyes electorales, el efecto principal que se pretende conseguir al exigir mayoría absoluta, es eliminar del juego electoral a los partidos pequeños, forzando un sistema próximo al bipartidismo. Este efecto, sin

embargo, no es esencial a esta fórmula, por lo menos no es lo que se ha observado en el funcionamiento efecto de ella en el Perú, según la variante recogida en las Constituciones de 1979 y 1993, y en el contexto del tipo de régimen de gobierno presidencial-parlamentarista que tiene el Perú.

No obstante, según Rae, la regla de la mayoría absoluta puede producir políticas electorales contrarias al juego de las mayorías. Su argumento es que los partidos pequeños tienen en este tipo de fórmulas un aliciente para su existencia, en particular cuando los partidos grandes no tienen disposición para cooperar. La mayoría absoluta da mayor gravitación y peso al papel que pueden jugar los partidos pequeños para definir una elección, cuando ninguno de los partidos grandes puede por sí solo alcanzar la mayoría. Por tanto, esta fórmula puede incentivar la fragmentación antes que la consolidación de la oferta política <sup>47</sup>.

En los estudios de Shugart y Carey, y Shugart y Taagepera se afirma además que el método de mayoría absoluta con segunda vuelta **desincentiva** la aglutinación, coalición o unificación de fuerzas opositoras. Dicen estos autores que la racionalidad de las fuerzas políticas detrás de este método es que es más útil ir separados ya sea (1) para alcanzar la segunda mayoría más alta y competir ellos por el favor de los demás que no llegaron al segundo puesto; o (2) para aumentar su propia posición en la negociación con uno de los candidatos que pasan a la segunda vuelta, pensando en el trueque de apoyo electoral por concesiones en materia de políticas o de puestos públicos. Aun con una votación baja en la primera vuelta frente a la primera mayoría, es posible ganar en la segunda, si no la PR, cuando menos, posiciones estratégicamente convenientes (esto es, por ejemplo, alguna ventaja en materia de puestos públicos desde los cuales se cuente con alguna libertad para aplicar el programa del partido o grupo político) <sup>48</sup>.

Shugart y Carey creen, además, que el caso del Perú es un ejemplo de un sistema de partidos en el que el método de **mayoría absoluta con segunda vuelta** es el culpable de la **proliferación de candidatos** <sup>49</sup>. Lo cual si bien no es en sí mismo malo, sí califica sin embargo a éste como un sistema que deja tanto margen a las fuerzas políticas que no lo convierte en un método suficientemente **eficiente** respecto de los electores, quienes no están en capacidad de orientar con claridad y certeza el sentido de su voto (esto es, no se cumple el requisito de la **identificabilidad**).

El problema que hemos constatado en la práctica de la mayoría absoluta en el Perú, es el siguiente: con la mayoría absoluta a dos vueltas los candidatos no se esfuerzan por ganar a la primera. Les interesa especular con el juego adicional de coaliciones

<sup>47</sup> *Ob. cit.*, p. 25. Rae sostiene que «pure majority elections, which small parties cannot possibly win, may do more to encourage the genesis of splinter parties than even extreme systems of proportional representation [...] If two parties could obtain a combined total of 90 per cent, yet neither could muster a majority, then smaller parties attracting a total of 10 per cent would enjoy a very strong bargaining position vis-à-vis either of the stronger competitors. So long as the two large parties were unwilling to cooperate, the small parties would enjoy at least as much control of the situation as either of them. Pure majority rule may, in brief, produce perversely unmajoritarian electoral politics».

<sup>48</sup> Ver el artículo de Shugart y Taagepera antes citado, en particular la p. 346, y el libro publicado por Shugart y Carey *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992, pp. 214-216.

<sup>49</sup> *Presidents and Assemblies*, pp. 214-215.

y de alianzas negativas que les habilita el pase a la segunda vuelta. Es más ventajoso decidir quién gana en la segunda. No les conviene a los grupos minoritarios no coalicionados que la decisión se tome en la primera vuelta.

Si las cosas tuvieran que decidirse en la primera vuelta el electorado concentraría su voto en los candidatos con más probabilidades de ganar. La incertidumbre de que haya uno que pueda recibir el respaldo suficiente para ganar en la primera favorece la perplejidad del elector. No le permite identificar eficientemente entre todas cuál es la mejor opción. Esta incapacidad para identificar la opción con mayor probabilidad de ganar lo confunde y lo radicaliza. El elector pretende maximizar su ventaja política. No está en condiciones de percibir cuál es la tendencia central mínima que le resulta más favorable. Su desconcierto y confusión lo llevan a especular y a realizar el mismo juego que realizan los candidatos minoritarios: junta sus expectativas en un candidato que en la segunda vuelta tenga mejores probabilidades de congregar votos en contra del candidato vencedor de la primer vuelta. Lo mismo que quiere conseguir todo candidato minoritario. Esta es la lógica a la que obedeció el triunfo de Fujimori en 1990, y la lógica a la que temían los constituyentes apristas de 1978 (entre ellos el constituyente Chirinos Soto)

En efecto, los grupos minoritarios ganan más, resultando segundos. Primero, porque en sociedades con pluralidad de partidos la mayoría absoluta es más esquiva; y segundo, porque aún llegando en segundo lugar puede ganarse debido a las alianzas para derrotar a un opositor común. La enseñanza pareciera ser, entonces, que si se estableciera una barrera más flexible que la mayoría absoluta, los candidatos especularían menos, habrían menos candidatos postulando al puesto y el elector podría identificar más claramente a su candidato. Lo importante es lograr neutralizar la necesidad de la segunda vuelta creando un mecanismo que reduzca las oportunidades de competir con quienes normalmente no tendrían chance.

Estos efectos parecen confirmar las aprensiones que a comienzos de siglo tuvieron Joseph-Barthélemy y Paul Duez, al pronunciarse sobre el aspecto de la segunda vuelta que viene con la regla de la mayoría absoluta. Ellos hablaron de «*la tare du ballottage*» para referirse al regateo entre los participantes en la elección. Esta **tara** inclina a estos autores a favorecer la supresión de la segunda vuelta, por el efecto indeseable que «la negociación» de candidaturas y ventajas entre los partidos representa en la salud política del país. La negociación o regateo, dicen, oscurece la consulta ante la población. Las intrigas políticas entre los partidos sobre la adjudicación de escaños o de recompensas son negativas y dañinas <sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Dicen Barthélemy y Duez que «*la tare du ballottage, c'est le marchandage qui l'accompagne. Le marchandage est à plusieurs degrés. Au degré le plus infâme, la basse tractation se schématise par la proposition: «Je me retire, mais remboursez-moi mes frais». Montons d'un degré: le candidat, pour se retirer, demande une «compensation»: ruban, place, etc. Montons jusqu'au sommet qui n'est pas encore bien haut: des intrigues sont nouées entre les partis, d'où résulte un obscurcissement de la consultation; tel candidat révolutionnaire fournira, par exemple, des «garanties» à la droite sur les libertés religieuses; les extrêmes se rejoindront».* **Traité de Droit Constitutionnel** (Daloz, Paris, 1933), p. 429.

### 3. LA REGLA DEL DOBLE COMPLEMENTO

#### 3.1 Fundamento de la regla

A lo largo de este trabajo hemos insistido en que una característica central de todo sistema electoral debe ser contar con normas y reglas seguras que permitan al elector tomar una determinación que le facilite prever, con sencillez, quién gobernará el país o a quién se encomendará la representación de la nación. A este requisito se le conoce con el nombre de *identificabilidad*.

En materia de elección del presidente de la república, nuestro sistema electoral señala que es elegido Presidente quien obtiene la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, esto es, excluyendo los nulos y los en blanco, y que en ausencia de tal mayoría los dos candidatos con la mayor cantidad de sufragios pasan a una segunda vuelta electoral.

La fórmula que consagra nuestra Constitución es importada parcialmente de Francia. Como ya se ha señalado el *ballotage* tiene como característica fundamental que en ausencia de mayoría absoluta en la primera vuelta debe irse a una segunda vuelta a nivel presidencial tanto como a nivel parlamentario. Esta característica no ha sido reproducida en el Perú ni en la mayoría de países latinoamericanos que exigen mayoría absoluta. Se trata de un matiz de efectos considerables en el funcionamiento del sistema político del país, en particular, respecto del impacto que tiene en la tendencia a aglutinar las preferencias electorales alrededor del bipartidismo <sup>51</sup>.

Si bien la práctica de esta fórmula en nuestro país ha determinado que se recurra efectivamente a la segunda vuelta solamente en una ocasión (en las elecciones de 1990) desde el año 1985, sin embargo dicha práctica es una variante de la fórmula de la segunda vuelta (variante porque no es el sistema francés, que impone el umbral de la mayoría absoluta simultáneamente al parlamento, y porque supone la aplicación de la mayoría absoluta sin margen alguno entre los candidatos) que presenta algunas desventajas, las mismas que se advierten con mucha mayor claridad en la experiencia de otros países que cuentan con idéntica fórmula para elegir al presidente de la república.

La primera desventaja y quizá la más importante, es que en países como el Perú, con un sistema de gobierno *presidencial-parlamentarista*, y con un régimen multipartidario naturalmente tendente a su fragmentación (cuando menos de acuerdo a la práctica y tendencia observada en las últimas dos décadas), se dificultan las posibilidades para que, quien resulte elegido presidente, forme coaliciones o alianzas de gobierno (más allá de las eventuales alianzas electorales *anteriores* a la elección misma) que le permitan gobernar el país con eficacia.

<sup>51</sup> Shugart y Carey advierten en *Presidents and Assemblies* que la segunda vuelta para ambas ramas del sistema político, junto con el tipo específico de régimen de gobierno francés —que no es igual al adoptado en el Perú, entre otros países—, son los elementos que favorecen la tendencia al bipartidismo. Afirman también que, contrariamente a lo que han dicho muchos de los proponentes de la segunda vuelta sólo para la fórmula presidencial, usar esta alternativa genera el efecto inverso al alegado: esto es, la tendencia a la proliferación de partidos, a su fragmentación, antes que a su consolidación en fuerzas básicas.

Va con la naturaleza de un régimen dual como lo es el peruano, la incertidumbre sobre la estabilidad de los gobiernos, debido a que, por oposición a lo que ocurre con regímenes parlamentaristas, el voto popular puede elegir mayorías políticas en el parlamento y en el gobierno que no correspondan a la misma opción partidaria; lo que a su turno exige la formación de alianzas de gobierno entre la mayoría política a que pertenece el jefe de gobierno, y las mayorías predominantes en el parlamento, fenómeno éste que, cuando se ha producido, ha favorecido que se precipiten crisis severas en nuestra historia política y constitucional.

El presidencialismo o, como en el caso peruano, el presidencialismo-parlamentarista, tiene adicionalmente un factor de riesgo, de inestabilidad y crisis que es necesario tener presente como debilidad del sistema, el mismo que se origina en la rigidez del plazo dentro del cual es elegido el presidente de la república, y que no puede interrumpirse ni modificarse sino por causas muy graves que sólo muy extraordinaria y raramente se producen, por lo cual los demás componentes del régimen deben atenuar y flexibilizar la poca maleabilidad política inherente a dicho sistema.

Una segunda desventaja de la práctica de la fórmula de la segunda vuelta que rige las elecciones de presidente de la república en nuestro país, es que, dado el régimen fragmentario y de multipartidismo en el Perú, existe una correlación entre la variante de la fórmula electoral para elegir presidente de la república que hemos venido usando, y una tendencia al incremento y a la proliferación o diseminación de partidos o agrupaciones políticas, hecho éste que debilita la institucionalidad y desincentiva la organización política alrededor de ideas centrales, a la vez que estimula que abunden candidatos presidenciales, la mayoría de las veces, sin una propuesta de gobierno sustancialmente distinta de la de otros competidores.

Adicionalmente, la práctica seguida hasta la fecha, de la fórmula para elegir al presidente de la república, estimula a que las distintas fuerzas políticas no realicen su mejor esfuerzo para ganar a la primera vuelta, en razón a la mayor dificultad que tienen en países como el nuestro contar, por regla, con mayorías absolutas tan claras como para ganar en la primera vuelta, ocasionando que los postulantes y sus correspondientes agrupaciones políticas realicen, paradójicamente, sus mejores esfuerzos, no para ganar a la primera vuelta, sino para alcanzar el segundo lugar y especular en el apoyo por conseguir contra la primera mayoría de la primera vuelta.

El uso que se hace de la fórmula electoral señalada, si bien es inobjetable y totalmente lícito desde el punto de vista legal, se basa en el incentivo práctico con el que dicha fórmula premia al que calcula y diseña una mejor estrategia para llegar segundo, asunto este que es aconsejable corregir, en cuanto se trata de un instrumento normativo que premia el rédito electoral en base a la especulación, antes que el esfuerzo franco por ganar y por la excelencia, y en cuanto impide al elector, a la vez, ver con transparencia cuáles son los móviles y estrategias ocultas de los candidatos y de los grupos políticos que los respaldan, asunto este que, por último, genera falta de confiabilidad en el sistema electoral.

Para que este objetivo se cumpla, en consecuencia, la regla electoral debe aspirar a concentrar el esfuerzo de quienes compiten por un puesto público, reduciendo al

máximo de lo posible la especulación que pueda distorsionar la voluntad original del electorado, y eliminando las dificultades que impidan al elector definir su voto en función del cálculo razonable sobre quién ganará, más allá de estrategias de los candidatos o de las dirigencias de los grupos políticos. La corrección de la fórmula electoral para elegir presidente de la república debe conseguir, como efectos deseables adicionales, que se concentren las actuales tendencias a la dispersión de agrupaciones políticas y que quien resulte electo presidente de la república esté en mejor posición para formar alianzas de gobierno durante su período.

La fórmula que han propuesto los profesores Shugart, Carey y Taagepera <sup>52</sup> para alcanzar estos propósitos es resultado de una operación matemática muy simple, que consiste en promediar aritméticamente entre la fórmula de la mayoría relativa ( $v_1 > v_2$ , esto es, el candidato ganador es, simplemente, el que tiene más votos que todos los demás), y la de la fórmula de la mayoría absoluta ( $v_1 > 50\%$ , esto es, gana quien consigue una cantidad de votos mayor al 50 por ciento de votos), como consecuencia de la cual llegan a formular la denominada «*regla del doble complemento*», la misma que se expresa aritméticamente como  $[50\% - v_2 > 2(50\% - v_1)]$ , y que sus autores enuncian señalando que gana la elección «el candidato con la mayor votación en la primera vuelta, si la diferencia de votos entre los sufragios obtenidos por el candidato con la segunda mayor votación relativa y la mayoría absoluta, es mayor que el doble de la diferencia de votos que tiene el candidato con la mayor votación de la mayoría absoluta»

### 3.2 Definición y funcionamiento

Se trata, como se ha adelantado, de la combinación matemática de las dos fórmulas, la mayoría simple y la mayoría absoluta con dos vueltas. La regla de la mayoría simple dice que los votos del partido que gana ( $v_1$ ) deben ser mayores que los votos del partido con la segunda mayoría ( $v_2$ ). La fórmula sería la siguiente:

$$v_1 > v_2$$

en tanto que la fórmula para la primera vuelta de la **mayoría absoluta** es:

$$v_1 > 50\%$$

Por tanto el **promedio aritmético** de las condiciones enunciadas en cada una de las dos fórmulas es:

$$\begin{array}{r} v_1 > v_2 \\ v_1 > \quad + 50\% \\ \hline 2 v_1 > V_2 + 50\% \end{array}$$

<sup>52</sup> Ver en especial la formulación de su método en el artículo citado (*Plurality versus Majority*), pp. 324-326, y el libro de Shugart y Carey (*Presidents and Assemblies*), pp. 216-218.

$$\frac{2 v_1 > v_2 + 50\%}{2}$$

$$v_1 > (v_2/2 + 25\%)$$

Según el resultado del promedio aritmético de ambas fórmulas puede decirse que, en caso que el candidato con la mayor cantidad de votos no alcance una cantidad de sufragios superiores a la mayoría absoluta, gana la elección siempre que el número de los votos obtenidos sea mayor que la mitad del número de votos del candidato con la segunda mejor votación relativa más el veinticinco por ciento del total de los votos emitidos.

Sustituyendo la fórmula por valores numéricos de forma tal que la ecuación pueda cumplirse, podemos imaginar los resultados de un proceso electoral en el que el número total de votos válidos es 7'200,000, y el candidato con mayor cantidad de votos ( $v_1$ ) es, por ejemplo, igual a 2'950,000 (650,000 votos menos que la mitad del total de votos válidos). La pregunta es, qué **condición mínima indispensable** debe cumplir el candidato con la segunda mayor cantidad de votos ( $v_2$ ) para que el segundo extremo de la ecuación sea inferior al total de votos alcanzado por  $v_1$ . Podemos imaginar tres distintos resultados, uno de los cuales nos dé una situación de **igualdad**, otro en el que el segundo extremo de la ecuación sea **mayor** que  $v_1$ , y un último caso, en el que la ecuación se cumpla, cuando el segundo extremo sea efectivamente **menor** que  $v_1$ .

¿Cuál es esa cifra que dividida entre dos y a la que añadiéndosele la cuarta parte (el 25%, o sea 1'800,000) del total de votos, sea inferior a la cantidad de votos obtenida por el candidato con mayor cantidad de votos ( $v_1 = 2'950,000$ ). Si el candidato con la segunda mayor cantidad de votos ( $v_2$ ) tuviera 2'300,000 nos resultaría la siguiente ecuación:

$$2'950,000 > (1'150,000 + 1'800,000)$$

$$2'950,000 > 2'950,000$$

Con lo cual obtenemos una situación de igualdad, que no satisface la condición establecida en la ecuación.

Si la cantidad que buscamos fuese 2'300,002, la ecuación se transformaría en lo siguiente:

$$2'950,000 > (1'150,001 + 1'800,000)$$

$$2'950,000 > 2'950,001$$

Con lo cual obtenemos una situación inversa a la deseada, en cuya razón tampoco hemos logrado que se cumpla la mínima relación de desigualdad que establece la ecuación.

Si reemplazamos  $v_2$ , sin embargo, por 2'299,998 queda satisfecha la condición. Así:

$$2'950,000 > (1'149,999 + 1'800,000)$$

$$2'950,000 > 2'949,999$$

$V_2$ , en consecuencia, debe ser 2'299,998 para que la ecuación sea correcta. Ahora corresponde enunciar estos resultados en una fórmula que traduzca la ecuación en una regla electoral.

Esta regla puede expresarse, según Shugart y Carey, en términos de la cantidad de votos que le falta a cada candidato para alcanzar la mayoría absoluta. La expresión a que se llegue será la **regla del doble complemento**. ¿Cómo se llega a dicha fórmula? Nos ha parecido conveniente explicar con algún detalle el proceso y pasos que permiten llegar a dicha fórmula. Dichos proceso y pasos no son explicados por ellos, porque asumen nociones previas con las cuales son mucho más familiarizados quienes se desempeñan en el campo de la ciencia política, que quienes trabajan normalmente en el campo más especulativo y menos matemático del derecho.

La fórmula del promedio aritmético de ambos métodos electorales era

$$v_1 > (v_2/2 + 25\%)$$

Si multiplicamos ambos términos de esta inecuación por dos, el resultado será

$$2v_1 > 2(v_2/2 + 25\%)$$

Efectuando la multiplicación del segundo término de la inecuación, queda como siguiente expresión

$$2v_1 > v_2 + 50\%$$

Con el fin de conseguir una formulación que nos acerque a la comparación de los votos de cada candidato con la mayoría absoluta en términos de una inecuación, invertimos la posición de los votos de  $v_1$  y de  $v_2$  y le añadimos 50% a cada término

$$-v_2 > -2v_1 + 50\%$$

$$50\% - v_2 > 100\% - 2v_1$$

Si factorizamos el segundo término de la inecuación de forma que se reformule esta última expresión y quede relacionada con la mayoría absoluta, y puedan compararse ambos términos sobre dicha base, obtenemos la fórmula propuesta por Shugart y Carey:

$$50\% - v_2 > 2(50\% - v_1)$$

Esta fórmula responde a la pregunta sobre qué relación debe existir entre los votos de uno y otro candidato, y la mayoría necesaria para ganar una elección, que permita aprovechar las ventajas del método de la **mayoría absoluta**, sin que perdamos las de la fórmula de la **mayoría simple**.

La regla del doble complemento que establecen Shugart y Carey está efectivamente definida en términos de la percepción de la relación numérica que descubren entre unos y otros factores de esa ecuación.  $V_2$  debe tener más del doble del número de votos que los que le faltan a  $v_1$  para alcanzar más de la mitad del total de votos, para que no sea necesaria la segunda vuelta. Si  $v_2$  tuviese menos del doble de votos que los que le faltan a  $v_1$  para conseguir la mayoría sí debe irse a segunda vuelta.

En el ejemplo que se vió antes se cumple esta regla solamente si  $v_2 = 2'299.998$ , y no se cumple si  $v_2 = 2'300,000$ , ni si  $v_2 = 2'300,002$ , porque en estos casos  $v_2$  tiene un número de votos igual o inferior al doble de los que le faltan a  $v_1$  para alcanzar la mayoría absoluta.

El enunciado de la **regla del doble complemento** define que «*el candidato con la mayor votación relativa gana la elección, sin necesidad de recurrir a la segunda vuelta, si la cantidad de votos que le falta al candidato con la segunda votación más alta para alcanzar la mayoría absoluta, es mayor que el doble de la cantidad de votos que le falta al candidato con la mayor votación relativa para alcanzar la mayoría absoluta*»<sup>53</sup>. Esta regla se expresa formalmente, como ya quedó expuesto, del siguiente modo:

$$50\% - v_2 > 2 (50\% - v_1) \quad 54$$

Para graficar el efecto de esta fórmula imaginemos tres supuestos en los cuales podría funcionar y aplicarse esta fórmula. El primero, en el que la segunda más alta votación tiene una diferencia respecto de la mayoría absoluta que es **igual al doble** de la cantidad de votos que le faltan al líder de la primera vuelta para alcanzar la mayoría absoluta. El segundo, en el que la segunda más alta votación es **menor al doble** de la cantidad que le falta al líder para alcanzar la mayoría. Y el tercero, en el que gana el líder sin pasar a segunda vuelta, porque a la cantidad de votos obtenidos por el candidato con la segunda más alta votación le falta **más del doble** de votos que le faltan al líder para alcanzar la mayoría.

Sea un caso en el que a  $v_1$  le faltan 1'200,000 votos para alcanzar la mayoría absoluta, donde 4'500,000 es la mitad de los sufragios válidos.

- (1) Si son 2'400,000 los votos que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta, reemplazando la fórmula con los datos señalados, tenemos:

$$4'500 - 2'100 > 2 (4'500 - 3'300)$$

$$2'400 > 240,000$$

Como la ecuación no se cumple, no gana en primera vuelta el candidato con la más alta votación relativa, y debe pasarse a segunda vuelta. La cantidad de votos

<sup>53</sup> Mi traducción. La fórmula original de los autores en inglés dice: «*the front-runner wins at the first round if the shortfall of the runner-up from a majority of votes is more than double the leading candidate's shortfall from a majority*», y aparece por primera vez en *Presidents and Assemblies*, p. 218. Posteriormente esta misma fórmula fue presentada por Shugart en 1993 ante asesores del gobierno argentino, quienes posteriormente la modificaron y transformaron en la que se aprobó en 1994 y que actualmente rige en dicho país. La fórmula argentina, sin embargo, es bastante más complicada en su formulación que la de Shugart, Carey y Taagepera y, además, es más rígida pues establece márgenes que parecen arbitrarios y no tienen una justificación empírica sino especulativa difícil de justificar.

<sup>54</sup> Esta fórmula podría ser expresada legislativamente con un texto como el siguiente: «*Es elegido Presidente de la República, sin necesidad de recurrir a la segunda vuelta, el candidato con la mayor votación relativa, a quien le falta una cantidad de votos para alcanzar la mayoría absoluta, igual a una suma de votos inferior al doble que la que le falta al candidato con la segunda mayor votación relativa para alcanzar la referida mayoría absoluta. Si la cantidad de votos que le falta al candidato con la mayor cantidad de votos en la primera elección, para alcanzar la mayoría absoluta, es superior al doble que la que le falta al candidato con la mayor votación relativa para alcanzar la referida mayoría absoluta, procede una segunda elección entre ambos candidatos, de conformidad con lo señalado en el Artículo 111° de la Constitución.*»

que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta es *igual* al doble de los que le faltan a  $v_1$  para llegar a ella.

- (2) Si fueran 2' 399,999 los votos que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta, reemplazando la fórmula con los datos señalados, tenemos:

$$4'500 - 2'100,001 > 2 (4'500 - 3'300)$$

$$2'399,999 > 2'400,000$$

La ecuación tampoco se cumple porque la diferencia entre uno y otro extremos de la ecuación nos dicen que los votos que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta son *menos* del doble de los que le faltan a  $v_1$  para alcanzarla. Por tanto, el líder de primera vuelta y la segunda más alta votación deben pasar a segunda vuelta

- (3) Si son 2'400,001 los votos que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta, reemplazando la fórmula con los datos señalados, tenemos:

$$4'500 - 2'099,999 > 2 (4'500 - 3'300)$$

$$2'400,001 > 2'400,000$$

En este caso la ecuación sí se cumple. Satisfecha la condición no es necesario pasar a segunda vuelta. Según la regla del doble complemento, si el número de votos que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta es mayor que el doble de los que le faltan a  $v_1$  gana  $v_1$ , sin tener mayoría absoluta y sin necesidad de recurrir a la segunda vuelta. El ejemplo es claro, a pesar de no haber alcanzado  $v_1$  los 4'500,001 votos necesarios que exigiría la fórmula original de la mayoría absoluta, gana habiendo conseguido sólo 3'300,000 (esto es, 1'200,001 votos menos que la mayoría absoluta, equivalente al 36.66% del total de votos válidos) y teniendo 13.33% más votos que el candidato con la siguiente mayor votación.

### 3.3 Aplicación Práctica

A modo de ejercicio podríamos imaginar tres situaciones más en las cuales cabe someter a prueba la regla del doble complemento. Las dos primeras serían situaciones eminentemente teóricas, y la última práctica. En las situaciones teóricas cabe imaginar casos como el de un candidato que obtenga justamente la mitad de votos y cuya diferencia a la mayoría absoluta sea de *un solo voto*, o el de otro candidato cuyos votos sean *lo más próximos y cercanos al cero* que sea posible.

En la primera de estas dos situaciones la condición que se tendría que cumplir para no ir a segunda vuelta que el candidato con la segunda mayor cantidad de votos tenga sólo 2 cienmilésimos de punto porcentual menos (0.00002%) que el candidato con votos equivalentes a la mitad de los sufragios válidos emitidos<sup>55</sup>. Esta sería la distancia

<sup>55</sup> Sería el caso en el que a  $v_1$  le falta 1 voto para alcanzar la mayoría absoluta, donde 4'500,000 es la mitad de los sufragios válidos. Esta cifra es válida en un contexto como en el Perú, donde la mitad de votos aún no ha llegado a los 4 millones de votos.

matemática y teórica mínima aproximada que permitiría ganar en el Perú a un candidato con la regla del doble complemento, sin obtener mayoría absoluta. En este mismo contexto teórico, la distancia más grande entre uno y otro sólo podría ser el empate. La hipótesis del empate equivaldría a un entorno de bipartidismo, esto es, sólo habría dos candidatos entre los que se habría dividido el total de los votos. De darse un caso de empate obviamente no sería probable que la regla del doble complemento tuviera mayor fortuna para solucionarlo que cualquier otra fórmula o método electoral.

En la segunda de las dos situaciones teóricas, no sería posible que haya un candidato con un solo voto y no gane, porque o habría obtenido el 100% de los votos en caso de ser candidato único, o de obtener 1 voto de 2 equivaldría a una situación de empate teórico insoluble parecido al supuesto señalado en el párrafo anterior. La alternativa viable más próxima consistiría en que el candidato con mayor cantidad de votos que no llega a mayoría absoluta obtiene 2 votos, lo que equivale a que la mayoría sería 3 votos y el total de votos 5. En este caso, como el ganador ha obtenido solamente 2 votos y no gana con la fórmula de la mayoría absoluta (3 votos) sin ir a segunda vuelta (le falta 1 voto), pero cuenta sin embargo con el 40% del total de sufragios y tiene 20% más votos que el candidato con la siguiente mayor votación (1 voto, equivalente al 20% de los votos)<sup>56</sup>, de acuerdo a la regla del doble complemento gana la elección y no es necesario ir a segunda vuelta<sup>57</sup>.

- (1) Si son 4'500,000 los votos que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta, reemplazando la fórmula con los datos señalados, tenemos:  
 $4'500 - 4'500 > 2 (4'500 - 4'500)$   
 $0 > 0$

Como la ecuación no se cumple, no gana en primera vuelta el candidato con la más alta votación relativa, y debe pasarse a segunda vuelta.

- (2) Si son 4'499,999 los votos que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta, reemplazando la fórmula con los datos señalados, tenemos:  
 $4'500 - 4'500,001 > 2 (4'500 - 4'500)$   
 $-1 > 0$

La ecuación tampoco se cumple, por tanto, el líder de primera vuelta y la segunda más alta votación deben pasar a segunda vuelta.

- (3) Si son 4'500,001 los votos que le faltan a  $v_2$  para alcanzar la mayoría absoluta, reemplazando la fórmula con los datos señalados, tenemos:  
 $4'500 - 4'499,999 > 2 (4'500 - 4'500)$   
 $1 > 0$

En este caso la ecuación sí se cumple. Satisfecha la condición no es necesario pasar a segunda vuelta. El candidato ganador no alcanzó la mayoría absoluta de 4'500,001 por un voto de menos. Sus votos equivalen a la mitad de sufragios (50%) y tiene sólo 2 cienmilésimos de punto porcentual más (0.00002%) que el candidato más cercano en votos (con 4'499,999, equivalentes al 49.99998%). Esta sería, conforme se señala en el texto, la distancia matemática y teórica mínima aproximada que permitiría ganar en el Perú a un candidato con la regla del doble complemento, sin obtener mayoría absoluta.

<sup>56</sup> Como puede notarse en esta situación teórica se simula un caso de fragmentación. Hay un candidato con relativa mayoría y tres otros candidatos con iguales posibilidades electorales (cada uno ha recibido un voto).

<sup>57</sup> Este último caso teórico es coincidente con el supuesto del que se vale la fórmula que rige en Costa Rica. De ella se ha dicho en este trabajo que es una variante de la fórmula de la mayoría simple, y en este mismo sentido cabe afirmar que la regla del doble complemento es tanto una variante de la fórmula de la mayoría simple como de la de la mayoría absoluta a dos vueltas. Lo que debe resaltarse, sin embargo, son dos cosas. Primero, que la fórmula costarricense utiliza la hipótesis de la mayor proximidad al cero para conseguir evitar tanto la fragmentación partidaria que propicia la mayoría absoluta, como la baja dosis de representatividad que tiene en sí la fórmula de la mayoría relativa. Segundo, que el 40% coincide con el promedio porcentual de votos que consignan Shugart y Taagepera, para los candidatos con mayor cantidad de sufragios en el método de mayoría absoluta con dos vueltas.

Y en la tercera de las situaciones podemos contrastar los casos teóricos con la experiencia electoral nacional. De los 11 procesos electorales que van de 1931 a 1995, sólo han habido 5 en los cuales los candidatos no han alcanzado mayoría absoluta. Estos son los procesos de 1956, 1962, 1963, 1980 y de 1990.

Aún cuando de estos cinco solamente uno ha sido regulado por el método de la mayoría absoluta, podemos simular que todos lo fueron con la finalidad de formarnos un criterio sobre los resultados que pudieron ser y, de paso, comparar el rendimiento que pudo haberse alcanzado si todos estos cinco procesos se regularan con la mayoría absoluta, con los resultados y efectos a los que se llegó con el uso de las fórmulas originales.

En el Cuadro número 5 se aprecia que hay dos casos notorios en los que la diferencia porcentual entre el candidato con mayor cantidad relativa de votos y el que lo sigue, es igual o inferior a tres puntos (1962 y 1990). Luego puede advertirse que hay dos grupos marcados: las elecciones en las que los candidatos tuvieron menos de cinco puntos entre sí, de un lado, y las elecciones en las que los candidatos tuvieron más de cinco de diferencia. Entre los primeros hay además un caso límite, que está muy cercano al borde del rango de los cinco puntos. Este caso es el de 1963. En los de 1962, 1963 y 1990, además, el candidato con la mayor cantidad relativa de votos no alcanza el 40% del total de votos. La elección con la mayor dispersión y fragmentación partidaria es la de 1990.

CUADRO N° 5  
CANDIDATOS SIN MAYORÍA ABSOLUTA.  
DIFERENCIA PORCENTUAL DE VOTOS ENTRE PRIMER Y SEGUNDO CANDIDATOS

	Porcentajes	Puntos
1956	(45.5 - 36.7)	8.8
1962	(33.0 - 32.2)	0.8
1963	(39.1 - 34.4)	4.7
1980	(45.2 - 27.4)	17.8
1990	(27.6 - 24.6)	3.0
<i>Promedio</i>		7.02

Fuente: Tuesta Soldevilla (1994), y JNE (Resultados de las Elecciones Generales de 1995).  
Elaboración: El autor.

Llama singularmente la atención que en las elecciones del grupo con menos de cinco puntos porcentuales de diferencia haya sido casos con un grado especial de problema político. Las elecciones de 1962 fueron anuladas con el golpe de dicho año, y las de 1963 y de 1990 concluyeron también con un golpe, en medio de una crisis resultado de la insuficiente mayoría que el partido de gobierno tuviera en el parlamento. Es más, si dos de estos tres casos (las elecciones de 1962 y de 1990) hubiesen sido regulados por la regla del doble complemento sí habría sido necesario recurrir a la

segunda vuelta <sup>58</sup>. En 1990 se llevó a cabo la segunda vuelta y de acuerdo a la expresión de Andrés Townsend Ezcurra, las elecciones de 1962 tuvieron una segunda vuelta en las de 1963. En las elecciones de 1956, 1963 y 1980 no habría sido necesario usar la segunda vuelta <sup>59</sup>.

Según Shugart y Carey, de acuerdo a la evolución estadística de los votos obtenidos por los candidatos con las dos más altas votaciones relativas en 30 elecciones en que se usa el método de la mayoría simple, y 17 en las que se usó el método de la mayoría absoluta a dos vueltas, en distintos países, es predecible que los dos candidatos típicos obtengan el equivalente a los porcentajes de 44.6% y de 30.4% para la primera y la segunda mayorías, y en ese caso ello sugeriría que en la **segunda vuelta se necesitaría sólo la mitad de veces, en lugar de en casi todas las votaciones**. También sugeriría, según estos autores, que los dos candidatos con las dos más altas votaciones tendrían una cantidad de votos muy superior a los que les siguen, debido a la concentración de esfuerzos de las fuerzas políticas para conseguir la victoria a la primera vuelta, en vez de especular para obtener por lo menos la segunda votación más alta <sup>60</sup>.

#### 4. LA REELECCION PRESIDENCIAL

El 22 de agosto de 1996, se aprobó la Ley N° 26657, que interpreta que un presidente de la república elegido en 1995 (Alberto Fujimori), está habilitado, según

<sup>58</sup> Caso Haya de la Torre - Belaunde Terry (10 Junio 1962), con 0.8 puntos porcentuales de diferencia entre ambos:  $V_1 = 557,047$  (33%); y  $V_2 = 544,180$  (32.2%). El 50% = 844,011  
 $844,011 - 544,180 > 2 (844,011 - 557,047)$   
 $299,831 > 573,928$

Sí habría sido necesaria una segunda vuelta.

Y en el caso Mario Vargas Llosa - Alberto Fujimori (8 Abril 1990), con 3 puntos de diferencia entre ambos:

$V_1 = 2'163,323$  (27.6%); y  $V_2 = 1'932,208$  (24.6%). El 50% = 3'919,063

$3'919,063 - 1'932,208 > 2 (3'919,063 - 2'163,323)$

$1'986,855 > 3'511,480$

Sí era necesaria la segunda vuelta.

<sup>59</sup> En el caso Manuel Prado - Fernando Belaunde Terry (17 Junio 1956), con 8.8 puntos de diferencia entre ambos:  $V_1 = 567,713$  (45.5%) y  $V_2 = 457,966$  (36.7%). El 50% = 623,860

$623,860 - 457,966 > 2 (623,860 - 567,713)$

$165,894 > 112,294$

No era necesaria la segunda vuelta.

En el caso Belaunde Terry - Haya de la Torre (9 Junio 1963), con 4.7 puntos de diferencia entre ambos:

$V_1 = 708,662$  (39.1%) y  $V_2 = 623,501$  (34.4%). El 50% = 906,217

$906,217 - 623,501 > 2 (906,217 - 708,662)$

$282,716 > 197,555$

No era necesaria una segunda vuelta.

Y en el caso Belaunde Terry-Villanueva del Campo (18 Mayo 1980), con 17.8 puntos de diferencia entre ambos:  $V_1 = 1'793,190$  (45.2%), y  $V_2 = 1'087,188$  (27.4%). El 50% = 1'983,617

$1'983,617 - 1'087,188 > 2 (1'983,617 - 1'793,190)$

$896,429 > 190,427$

Tampoco era necesaria una segunda vuelta.

<sup>60</sup> Ver en particular la nota aparecida en la p. 218 del libro de Shugart y Carey. Dicen estos autores que «*since the rule is derived as an average of plurality and majority criteria, we might expect the vote shares of the typical two leading candidates also to be average of the plurality and majority cases: 44.6% and 30.4%. If so, this would suggest that a runoff would be needed about half the time, rather than in nearly all elections, as is the case with majority runoff. Moreover, the figures suggest that if a runoff were needed, ordinarily the two candidates squaring off would be considerably further ahead of the rest of the field than is often the case under majority runoff.*».

la Constitución de 1993, a postular a la presidencia el año 2000, sin que se compute el período desempeñado antes de 1995 para efecto de la limitación de dos períodos consecutivos máximos que establece el Artículo 112°. Este es un hecho de referencia obligada en este trabajo, precisamente, porque representa un capítulo que dará lugar a análisis y reinterpretaciones sobre el desenvolvimiento de la sociedad política peruana de fines del milenio y comienzos del próximo. Es indudable además, que el sector de la sociedad que esté en favor del tercer período consecutivo de Fujimori, creará que su segunda reelección inmediata reeditarán en la consolidación política del Perú. Los que discrepen de esta lectura probablemente esperen que lleguemos a la consolidación por vías alternas al tercer período de Fujimori.

De ahí que tenga pertinencia advertir que, una eventual adopción e incorporación de la regla del doble complemento en la legislación y en la práctica electoral peruana, no es presentada en este trabajo como parte de una metodología para consolidar el poder en manos de un caudillo. Al revés.

Aún cuando se percibe que el uso de la regla del doble complemento tendría muchas posibilidades de favorecer a alguien que, como Alberto Fujimori se mueve con agilidad en las encuestas de aprobación en niveles superiores al 50% con extrema facilidad, esta misma regla es un instrumento igualmente útil para cohesionar a las fuerzas que se le oponen. Para el autor es presupuesto de la consolidación política la pluralidad y la desconcentración del poder. Se ha asumido, es más, que a eso apunta también la utopía postmoderna y la modernización inconclusa del Perú.

#### **4.1 Antecedentes de la Ley N° 26657**

A comienzos de 1996 se manifestaron señales importantes que permiten interpretar, comprender mejor y encontrar el sentido, al curso que, desde el punto de vista político, sigue el plan reeleccionista de Fujimori. Se trata, en efecto de señales consistentes que permiten percibir una estrategia para ganarle al desgaste y para iniciar una contraofensiva de popularidad.

Una de esas señales es el Decreto de Urgencia N° 5-96, de 23 de Enero de 1996, que suspende la importación de vehículos usados de transporte terrestre<sup>61</sup>. Este decreto de urgencia fue derogado por el Decreto Legislativo N° 843, a menos de una semana de entrar en vigencia la Ley N° 26657, y dicha derogación fue anunciada por Fujimori durante la celebración del aniversario de la incorporación de Tacna al Perú. Una señal que tiene una connotación populista, aunque de contenido económico clara e

---

<sup>61</sup> La justificación escueta de este decreto de urgencia apelaba a que «*el volumen de importaciones de vehículos usados de transporte terrestre ha resuelto la notoria escasez inicial del parque automotor*». Se añadió a la prensa que otras consideraciones eran la inseguridad que representaba para los consumidores la compra de vehículos siniestrados, el peligro de los timones del lado derecho, los riesgos impredecibles de modificar el sistema de dirección a la izquierda por mecánicos insuficientemente preparados para tales arreglos, la saturación de vehículos en las principales ciudades –léase, Lima– y, finalmente, el apoyo a los importadores de vehículos usados como alternativa eficaz a la escasez relativa de vehículos mediante el sistema de crédito.

irrefutablemente liberal <sup>62</sup>: así se intenta superar los 9 puntos de caída en su popularidad que lo llevaron a 64% en enero del 96. Por tanto, la derogatoria del Decreto de Urgencia N° 5-96 debe verse como un eslabón en la cadena de intentos por ascender y mantener el protagonismo que le asegure la victoria en su carrera por la segunda reelección <sup>63</sup>.

Aun cuando la libre importación de vehículos usados es presentada como una medida de promoción de los intereses regionales (el sur del Perú) y de mejoramiento de oportunidades de acceso al vehículo propio (a quienes no pueden comprar uno nuevo), la medida no ha quedado libre de crítica por el sector de importadores de vehículos nuevos, quienes ven en ella precisamente no una medida sustentada en criterios técnicos, sino políticos y populistas. Entre sus argumentos, los miembros de ARAPER, el gremio de importadores de vehículos nuevos, refirieron que la importación de vehículos usados genera inseguridad vial, atenta contra el patrimonio personal (las compañías de seguros tienden a no aceptarlos), contaminación ambiental encima de los niveles recomendados por las autoridades de salud (por emanaciones de monóxido de carbono superiores al 6 por ciento), además de la inestabilidad jurídica que produce al modificar reglas de juego de modo sorpresivo.

Otra señal a la que hay que prestar atención es al globo de ensayo que lanzó la alianza gobiernista, a través del entonces Vicepresidente y hoy Presidente del Congreso, Víctor Joy Way, muy pocos días antes que se diera a conocer la prohibición a la libre importación de autos usados <sup>64</sup>. El congresista Joy Way afirmó a una revista regional de Huánuco que había un plan de 20 ó 30 años que cumplir. Estas declaraciones fueron interpretadas como una propuesta de reelección de Fujimori. Sin negar el propósito reelectoral, Joy Way afirmó que el caso era *«algo similar a una empresa que ha estado en quiebra y llega un gerente general para salvarla; entonces, el directorio decide ratificarlo en el cargo. En este caso, el directorio es el propio pueblo»*. Este congresista señaló igualmente que *«la reelección no sólo no es contradictoria con el fortalecimiento de la institución democrática, sino complementaria a el»*. Sin embargo, dijo que las versiones periodísticas que le hacían decir que había lanzado la candidatura de Fujimori para el año 2000 eran *«interpretaciones antojadizas»* <sup>65</sup> y que *«si bien el periodismo busca la noticia, es importante que lo haga dentro de lo que es la verdad. A veces se deforma y salen titulares que preocupan a la opinión pública»* <sup>66</sup>. Pareciera hoy a la luz de los hechos que la opinión pública tenía toda la razón para preocuparse.

<sup>62</sup> Una de las áreas que Milton Friedman sugiere sean confiadas al sector privado en vez de al Estado es la definición y control de cuotas de importaciones y exportaciones.

<sup>63</sup> Luego de la aprobación del Decreto de Urgencia No 5-96 se inició una ola creciente de protestas en Tacna y zonas aledañas afectadas. La libre importación de vehículos usados significó que alrededor de 90 mil personas pudieran contar con auto propio durante 1995. Los comerciantes dedicados a esta actividad y agrupados en la Asociación de Importadores de Vehículos (ADIVPER) señalaban que el Perú era el penúltimo país en Latinoamérica en cuanto a déficit de autos, y que este sector movía 800 millones de dólares anuales, de los cuales se abonaba cerca de 160 millones al fisco (equivalentes a 2 mil kilómetros de carreteras o a 800 escuelas). Ver la revista *Sí* del 29 de enero de 1996, pp. 28-33.

<sup>64</sup> Javier Alva Orlandini calificó en estos términos la alusión de Joy Way a la continuidad de Fujimori en el poder: *«lo dicho por Joy Way no deja de ser algo irónico y también un globo de ensayo que reventará más temprano que tarde»*. *La República*, 23 de enero de 1996, p. 2.

<sup>65</sup> Ver el diario *Gestión* de los días 22 y 23 de enero de 1996, pp. 3 y 24.

<sup>66</sup> *La República*, 23 de enero de 1996, p. 2.

A contrapelo de las declaraciones de Joy Way, el congresista de Nueva Mayoría Luis Delgado Aparicio, ex miembro de **Libertad** y partidario de Vargas Llosa, decía ante la prensa que «*si el presidente expresa su deseo de ir a la reelección en el 2000, yo estaría de acuerdo*» y que en su opinión personal «*no sería necesaria una modificación constitucional, sino más bien una ley interpretativa que permita a Fujimori acceder nuevamente al poder*»<sup>67</sup>. De similar interpretación fue Aníbal Quiroga, porque para él «*la figura de una primera reelección se daría recién en el año 2000, porque la elección de 1990 se hizo con la elección de 1979 y la de 1995 con la de 1993*»<sup>68</sup>.

Como resulta usual en su táctica y reservado modo de ser, los medios nacionales dieron cuenta un mes después que Fujimori había asegurado a una cadena brasileña de televisión «*que no postulará a la reelección en el año 2000*» y que buscaría «*algún tipo de trabajo que le permita seguir actuando en favor de los pueblos jóvenes y asentamientos humanos*»<sup>69</sup>. Un mes antes había sido menos expresivo aún. Preguntado por los periodistas con ocasión de la inauguración de los baños termales de Huancahuasi, en el distrito de Oyón, provincia de Cajatambo, dijo que «*una vez conocido este pronunciamiento [la propuesta de Joy Way], no era mi intención hablar del tema bajo ningún concepto; pero ante la insistencia de ustedes [los periodistas], no tuve más remedio que darles a conocer lo que pienso, como otras veces ha sucedido. Pero eso es de la reelección... No, no voy a opinar porque no está en mi pensamiento*»<sup>70</sup>. Enfrentó el reto. Midió el riesgo. Y de inmediato planeó la retirada. No dio a conocer lo que pensaba. Con el hermetismo característico de un buen practicante de Zen, dijo que la reelección no estaba en su pensamiento. La reelección era un no-pensamiento<sup>71</sup>, como resultó ser un no-presidente cuando postuló a la reelección del período 1995-2000. El presidente insistió: «*ni he consultado con la almohada la posibilidad de una reelección*»<sup>72</sup>.

Como para despistar la atención de la prensa, añadió «*no es momento para discutir un tema relativo a la reelección, más bien que todos, incluso congresistas de mayoría y minoría, trabajen por el país*»<sup>73</sup>. Otro medio refirió que afirmó que «*no se debe distraer la atención de dirigentes y líderes en temas que no vienen al caso, sino por el contrario pensar en combatir la pobreza*»<sup>74</sup>. ¿Se trataba de una coartada para encubrir

<sup>67</sup> Ver *Gestión* del 23 de enero de 1996, la nota titulada «**Delgado Aparicio de acuerdo con tercera candidatura de Fujimori**» p. 3.

<sup>68</sup> En *La República* del 23 de enero de 1996, p. 3.

<sup>69</sup> Ver *La República* del 20 de febrero de 1996, p. 2.

<sup>70</sup> En *Expreso*, 24 de enero de 1996, bajo la nota «**No he pensado en la reelección**».

<sup>71</sup> Una de las características que definen el estilo de gobierno de Fujimori, tan en contraste con el de Alan García, es su ausencia de espectacularidad y su efectivismo. En tanto que la locuacidad y espectacularidad de Alan García pretendían sustituir a la realidad con el verbo, Fujimori niega el verbo, o lo usa apenas, hasta con avaricia, pero es pródigo en hechos. Una de las áreas en las que sus hechos son efectivos es también en la creación de impresiones, o su desvanecimiento. Las realidades que todos ven en el terreno de su política le otorgan credibilidad e influencia suficiente para valerse de muy pocas pero contundentes palabras para negar algo y para que como por ensalmo desaparezca la suspicacia. Es la magia del silencio y la locuacidad de los hechos lo que mejores efectos causan en el proceso de conquista de su popularidad.

<sup>72</sup> *El Comercio*, 24 de enero de 1996.

<sup>73</sup> *Ojo*, 24 de enero de 1996, p. 2.

<sup>74</sup> *La República*, 24 de enero de 1996, p. 3.

el descenso en sus niveles de aprobación? ¿No pretendía de este modo controlar la aparente debilidad en que se precipitaba su régimen, así como compulsar la sensibilidad y el *momentum* sobre el mantenimiento potencial de su popularidad en la población?<sup>75</sup>.

De enero a agosto de 1996 el descenso continuó hasta los 61 puntos. Analistas políticos hablaron de que 1996 sería el año del *Fujicrack* <sup>76</sup> Pareciera que el 60 por ciento fuera un límite cabalístico. Fujimori le gana la segunda vuelta de 1995 a Vargas Llosa con 62.4% de los votos. En 1995 gana las elecciones del 9 de abril con el 64.42% de los sufragios. Y en la entrevista que el congresista Torres y Torres Lara le concede al diario *El Sol*, responde a la pregunta de si es o no conveniente que Fujimori sea reelecto nuevamente en el 2000, «*todavía no lo sé. Creo que debería ser candidato si en las encuestas está por encima del 60 por ciento*» <sup>77</sup>.

Sin embargo, el Presidente del Congreso dio un paso más adelante al expresar su deseo no oculto de que Fujimori postule en el 2000. «*Ojalá así fuera*», dijo, «*por el bien del país. Porque 5 ó 10 años es un plazo muy corto para que un gobierno funcione con éxito. Sólo con un mandato prolongado se puede asegurar estabilidad*» <sup>78</sup>. El argumento, después de todo, es muy poderoso en especial para los organismos financieros internacionales y los grandes inversionistas. A estos grupos la calidad de la vida política está supeditada al marco de seguridad que les es necesario para recuperar sus inversiones, primero, y desarrollar las ganancias proyectadas, después. ¿Qué mejor entonces que asegurar los intereses económicos con un régimen de desarrollo asiático autoritario, favorable al ejercicio pleno de los derechos económicos del empresariado?. El entorno se convierte en auspicioso si, además, se cuenta con la aquiescencia, respaldo y endose de las cúpulas militares.

El tema no recibió posterior atención hasta la presentación del proyecto de código electoral por el Jurado Nacional de Elecciones, cuando al ser entrevistado su presidente afirmó que Alberto Fujimori no podía ser candidato el año 2000. Estas declaraciones dieron lugar a otras de miembros de la mayoría parlamentaria. Entre otros, la Presidenta del Congreso de entonces, Martha Chávez de Ocampo, y el Presidente de la Comisión de Constitución, afirmaron alrededor de julio de 1996, que para que proceda la candidatura de Alberto Fujimori era necesaria una reforma constitucional. Afirmaciones de miembros tan destacados e influyentes de la mayoría parlamentaria hicieron pensar que, por lo menos desde el punto de vista jurídico, sería muy difícil que se trajine un mecanismo distinto a la reforma constitucional para dejar el camino expedito para la tercera postulación consecutiva de Fujimori.

<sup>75</sup> La eficacia de su estrategia para retener el poder se basa, en Fujimori, tanto en su audacia y franqueza para enfrentar los retos, como en la habilidad *ninja* para conseguir la desaparición del *quid*, el extrañamiento (*Verfremdung*) de las materias que le perjudican.

<sup>76</sup> Ver por ejemplo la nota que apareció en *La República* el 22 de febrero de 1996, que recoge el pronóstico de Juan Mariátegui en este sentido. Este analista sostenía que «*el pueblo se desencanta de su último caudillo, aprecia que el excesivo protagonismo, incluidos los cotidianos pequeños regalos y la compra del avión presidencial, no conduce a resolver los verdaderos problemas económicos que se vienen agudizando porque antes que dar empleo lo quitan*» p. 2.

<sup>77</sup> Ver *El Sol*, 24 de agosto de 1996, p. 6-A.

<sup>78</sup> *La República*, 27 de agosto de 1996, en la nota «**Joy Way lanza a Fujimori como candidato del 2000**», p. 6.

## 4.2 Ambigüedad e interpretación constitucional

Se dice que el texto del Artículo 112° era ambiguo. Si ese fuese efectivamente el caso, corresponde interpretar y aplicar esta norma con lealtad a su espíritu y a los valores y principios que su texto contiene. Debe pues realizarse una interpretación sobria, cauta, pudorosa y recatada de este artículo, de forma que queden cubiertas las impudicias y los apetitos, la lascivia y la desvergüenza, y no se termine por retar la conciencia y las vivencias que todos hemos tenido cuando atendimos al debate constitucional. La respuesta de la mayoría parlamentaria ha sido que, primero, existe ambigüedad en el Artículo 112°, y segundo, que como hay ambigüedad, entonces hay que utilizar la oportunidad para consumir más poder, «ventajear» al opositor y tomar más posiciones.

De acuerdo a la versión que tiene del problema Anfbal Quiroga, sería técnicamente posible afirmar que Fujimori **no fue reelegido**, sino **elegido** por primera vez, en 1995, con la Constitución de 1993. Esto importa desconocer que Fujimori no tenía el status de candidato ordinario, sino de presidente jurídicamente reconocido al amparo de la Constitución de 1993. Todos sus actos presidenciales son de validez plena y generan efectos jurídicos a cabalidad, no por vigencia ultractiva de la Constitución de 1979 sino por la vigencia plena y efectiva de la de 1993. Durante la Constitución de 1993 se convalidó la ruptura democrática de 1992 y se perdonó al infractor. El violador de la constitución fue redimido y ungido con el crisma del favor de la mayoría. Fue bañado en beatitud democrática.

De acuerdo a Quiroga, cabe pues afirmar técnicamente que Fujimori fue **elegido** por primera vez presidente del Perú en 1995 según la Constitución de 1993. El status de presidente hasta antes de 1995 no importa si le correspondió o no, sería jurídicamente irrelevante, y desdeñable. En otras palabras, el texto que redactaron los constituyentes del 93 sí dejó abierta la posibilidad de que haya un presidente en el Perú, y sólo uno, a partir de 1995, que pueda ser reelegido dos veces consecutivas y que detente la primera magistratura durante tres períodos inmediatos sin solución de continuidad. Ese presidente era el presidente que tuvieron en mente, y por eso no se redactó un texto restrictivo o prohibitivo más duro en contra de los tres períodos consecutivos. O simplemente ocurrió que los constituyentes no pensaron en el Presidente Fujimori, o no se dieron cuenta que existía y que podría llegar a ser presidente hasta tres veces seguidas.

La versión técnica alternativa del Artículo 112° en la que piensa Quiroga se pone en el supuesto de que la Constitución es tolerante frente a los tres períodos sucesivos de Fujimori. Y de que no fue suficientemente estricta si lo que se quería era impedirle su tercer mandato consecutivo. Debió ser más taxativa. No lo fue. Todos los esfuerzos de los constituyentes por conseguir un texto suficientemente claro resultaron insuficientes. El espíritu no quedó certera y sólidamente contenido en el texto. La flacidez de su redacción, por tanto, tolera una interpretación blanda. Si el texto no lo prohibió la técnica interpretativa no se compadece con las debilidades expresivas del constituyente: no hay claridad, entonces cabe dejar que el entendimiento remonte y encuentre raíz en la discreción o la conveniencia.

Si es cierto que el derecho tiene una interpretación objetiva y directa del texto, más allá de consideraciones subjetivas como cuál fue la intención, voluntad o mente de los

creadores de la norma, e incluso más allá de los valores o bienes constitucionalmente protegidos por la propia Constitución, si es cierto que la norma escrita y vigente tiene vida propia e independiente de quienes la elaboraron, debatieron, aprobaron y sancionaron, de sus motivos o de sus expectativas, existiría alguna posibilidad de no retacearle razón a la alternativa cuyo entendimiento formula Quiroga, si existiera una respuesta satisfactoria a la pregunta de si puede o no una interpretación objetiva del Artículo 112° tener como resultado, efecto y alcances el reconocimiento del derecho a un ciudadano en el Perú, y solamente a uno, para que pueda gobernar el país durante tres períodos sucesivos e inmediatos uno al otro.

Si se respondiera que el Artículo 112° sólo reconoce el derecho a dos períodos sucesivos e inmediatos y no se reconoce a nadie el derecho a gobernar durante tres, ¿entonces cómo será que Fujimori podría gobernar el Perú del 2000 al 2005 olvidando y desconociendo el período de 1990 a 1995?. ¿No concluirían forzosamente los resultados de la interpretación alternativa de Quiroga en una *aplicación* imposible de la Constitución de 1993? ¿Puede decirse que es jurídicamente sostenible una aplicación contraria al texto constitucional basada en una interpretación de la que se dice que no lo contradice?

Y si respondiera que, en efecto, el Artículo 112° se pone en el supuesto interpretativo y aplicativo de que haya quien gobierne tres veces sucesivas e ininterrumpidas el Perú, ¿entonces cómo afirmar que es técnica y constitucionalmente posible interpretar que sólo puede tenerse en cuenta los hechos iniciados después de la vigencia de la Constitución de 1993, sin reconocer a la vez que esta interpretación, favorecería, distinguiría y privilegiaría únicamente a un individuo y no se referiría a la institución de la presidencia? En esta última hipótesis, ¿no habría violación del Artículo 103° de la Constitución al asumir que el Artículo 112° sí se pone en el supuesto jurídico que éste se expidió y dictó no en función de la institución presidencial sino en beneficio y deferencia especial a Alberto Fujimori?.

¿Por qué interpretar que el presidente que candidatea para la continuación de su mandato no es ya presidente y que el eventual nuevo mandato no sería su segundo sino su primero en el cargo? ¿En que riñe con la lógica jurídica o con la realidad afirmar, y constatar, que Fujimori sí era presidente cuando candidateó para un período más? Si resulta lógico y es verdad que el presidente postuló como presidente, ¿cómo no reconocer que el argumento contrario se basa en una contradicción lógica y en una falacia? ¿Acaso no es una falacia llamar no-presidente, a quien *como presidente* candidatea para un período adicional al que le es constitucionalmente reconocido por las normas dentro de cuya vigencia ejerce la presidencia y concurrentemente candidatea?.

¿Puede interpretarse fictamente que los derechos y facultades reconocidos en la Constitución de 1993 no computan el transcurso de los derechos constitucionalmente ejercidos mientras esta misma constitución regía? ¿Puede desconocerse los derechos legalmente gozados durante la vigencia de la Constitución de 1993?.

¿No es absurdo crear un vacío o, por lo menos, una situación de indiferencia y limbo jurídicos para el puesto efectivamente desempeñado y ejercitado por una persona? ¿Qué interés superior justificaría recurrir a la falacia y al absurdo lógicos, para generar un

derecho que, de otro modo, sería inexistente y nula la posibilidad legal de aprovecharlo? ¿Es para que una mayoría pueda mantener las opciones de su postulante por un período más? ¿Se trata del interés de la mayoría solamente? Si fuera así, se recortaría el derecho de las minorías a una oportunidad prevista y garantizada por la Constitución luego del hiato obligado que debe guardar el ciudadano presidente. Y si no fuera así y se tratara de un interés superior al de la sola mayoría, al de la nación, ¿no sería más en armonía con estos intereses y con la estabilidad política del país que se someta a la comunidad la ficción que se pretende construir o consagrar? O, conforme lo sugirieran varios congresistas en el debate sobre esta ley, ¿acaso no será que la mayoría le ha cobrado miedo a los referendos?.

#### 4.3 Democracia y proyecto personal

En una entrevista que concediera a la revista *Generación X* (Año 1, Número 2) en agosto de 1996, el congresista Rafael Rey dijo sobre el entonces proyecto de ley interpretativo del Artículo 112° de la Constitución, que *«este tipo de cosas tenemos que denunciarlas»* y al explicar el sentido que se dio a dicha norma durante el debate constituyente señaló que *«Cuando nosotros aprobamos la Constitución y concretamente el artículo constitucional que permitía la reelección constitucional, se hizo la consulta muy claramente: «a la luz del artículo que vamos a aprobar ahora, ¿está claro que esto significa que el presidente Fujimori podría presentarse sólo una vez más en el año 95 y ya no podría presentarse en el año 2000?» La respuesta de la mayoría fue sí, así es, esa es la interpretación correcta, y ese es el sentido del artículo que vamos a aprobar ahora»*.

Al parecer el testimonio citado del congresista Rey debiera relevar de toda duda el inequívoco proceder de la mayoría. Sin embargo, en esa misma ocasión concluye su razonamiento afirmando sin ambages que *«por tanto, si esa fue la forma o interpretación del artículo, entonces hay dos posibilidades a la luz de lo que están diciendo, el señor Torres y Torres Lara, por ejemplo. O nos engañaron en ese momento, o nos engañan ahora. Es decir, o nos dijeron algo distinto a lo que ellos pensaban para engañarnos cuando aprobamos el artículo y por tanto engañaron a toda la población, porque la población ha votado en el referéndum por un artículo con una determinada interpretación. Es decir, que en ese momento pensaban como pensaban, y ahora dicen que piensan distinto. De manera que, desgraciadamente o antes o ahora nos están engañando. Y esto es lamentable. Quiere decir que hay personas que no tienen principios, o que actúan de acuerdo a su interés personal»*.

La Ley N° 26657 es una señal palmaria de imposición dictatorial y de intolerancia inaceptables. Es parte de esa «especie» a la que Guillermo O'Donnell llama las *democracias delegativas*, integrada por los regímenes que se sustentan en la premisa de que quienquiera que gana una elección a la presidencia tiene de consiguiente derecho a gobernar como le parece, restringido exclusivamente por los hechos inconvencionales de las relaciones de poder existentes y por el límite de sus mandatos en el tiempo<sup>79</sup>. Límites que, hoy lo vivimos, pueden ser tan elásticos como el caucho.

<sup>79</sup> Ver «*Delegative Democracies*» en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1, Enero de 1994, pp. 55-69. Entre otros elementos adicionales de la democracia delegativa, O'Donnell señala que en ellas el presidente se

Democracias como las que nos quiere hacer vivir el régimen Fujimori van lamentablemente de la mano, tanto con una cadena de actos de corrupción inseparables e incontrolados, con políticas populistas si no erráticas *ad hoc* mediante las cuales se fabrica el ascenso y corrección en las encuestas de opinión, con el solapado apoyo y respaldo de las fuerzas armadas, como, simultáneamente, a través de la manipulación inteligente de la conciencia colectiva, con el recorte de un marco confiable para el ejercicio del derecho electoral pleno.

La Ley N° 26657 es una ley mendaz, que al amparo de la imprecisión y la ambigüedad del texto afirmó lo que espiritualmente se esperaba que negaría<sup>80</sup>. Es un retroceso hacia el oscurecimiento y la fosilización de la política, no un avance hacia la renovación y rejuvenecimiento de las viejas y malas tradiciones y costumbres políticas. Es también una muestra de que el mal del poder tiene modos de evolucionar, de aprender y de perfeccionarse.

La Constitución de 1993 se usó desembozada e incontrovertiblemente en 1995 para permitir la segunda elección presidencial, que prohibía la Constitución de 1979. ¿O es que nos imaginamos la presidencia de Alberto Fujimori de 1990 a 1995? ¿No se pidió a la población que lo reelija en 1995? ¿No era la idea que debía continuar en la

---

presenta como la encarnación de la nación y el principal custodio y definidor de sus intereses, encima tanto de los partidos como de los intereses organizados. Instituciones distintas a la presidencia son consideradas un estorbo que viene con las ventajas de ser elegido democráticamente como presidente. La resistencia de la oposición debe ser ignorada. Son formas de democracia populista, no de democracia liberal ni representativa. Como el presidente no tiene prácticamente ningún control horizontal que lo limite, ni existen instituciones distintas a la de la presidencia que le exijan concertar discrepancias, su discrecionalidad le permite superar la normal lentitud y los cambios graduales o incrementales de la democracia representativa. De ahí la tendencia al *decisionismo* y *decretismo* frenético con el que se llevan adelante las políticas y la frivolidad con la que se obvia el diálogo y el compromiso con fuerzas alternas en el régimen.

<sup>80</sup> Aun cuando el debate en el Congreso tuvo contenido eminentemente político y no hubo desarrollo significativo de los argumentos jurídicos, es especialmente expresiva de la mendacidad de esta ley la intervención del congresista Rafael Rey, quien por haber estado durante la campaña por el referéndum en favor del Sí y mantener su apoyo al gobierno como minoría no opositora, tiene especial significación como observador imparcial de la conducta de la mayoría gobernante. En la sesión vespertina del 22 de agosto de 1996, dando testimonio del convencimiento que en 1993 compartía con los miembros de la mayoría, se preguntó: «¿qué le decimos ahora los de Renovación a los ciudadanos a quienes explicamos el contenido del texto constitucional en la campaña del referéndum, cuando resulta que el texto dice lo que la mayoría dice que no decía? ¿qué le decimos? [...] Nosotros no somos de oposición. Cuando afirmaban que los líderes de la mayoría oficialista no tenían palabra de honor y nosotros les afirmábamos que esa era una afirmación calumniosa... ¿qué le decimos, señor Presidente?». Recordando las afirmaciones recientes de quienes como la entonces Presidenta del Congreso, Martha Chávez y el Presidente de la Comisión de Constitución, alrededor de julio de 1996, preguntó también «¿y no nos ha dicho, finalmente, el doctor Torres y Torres Lara que tanto él como otros líderes de la mayoría han reconocido hace poco en multitud de ocasiones, como lo ha recordado el doctor Ferrero, que si el Presidente Fujimori deseara postular nuevamente el año 2000, se requeriría indefectiblemente una reforma constitucional?». Y sobre la ventaja con la que procedía la mayoría indicó que «Puede que alguien cuente, señores, a su favor, con el desconocimiento de una gran mayoría de peruanos que no apreciarán la gravedad de lo que pretenden, pero que sepan, que ese no es un mérito. ¿Contar con la ignorancia o el desconocimiento de millones de peruanos no es un mérito!. Esa no es la forma correcta de gobernar. Así no se conduce a una sociedad hacia el respeto de los valores y principios» Antes de que el pleno se dispusiera a expresar su voto y durante la interrupción que le concediera la congresista Martha Chávez, Rey le dijo «yo le quiero preguntar, ¿cómo explica su declaración pública reciente sobre la necesidad imperiosa de reforma constitucional para permitir una reelección del Presidente Fujimori en el año 2000?». No hubo respuesta. Tampoco hubo respuesta a su última pregunta: «¿cómo justifica su voto por un proyecto, a favor de un proyecto con el cual no está de acuerdo por razones de coherencia intelectual?»

presidencia por un período más según lo permitía la Constitución de 1993? ¿Entonces debemos fingir que la presidencia de Fujimori empieza y termina elásticamente y que la realidad es indefinidamente plástica y complaciente? ¿Puede desmentirse la realidad de los hechos que a todo un país le constan? ¿Cuál es el límite entre la ficción y la mendacidad jurídicas?.

¿Qué finalidad y qué objetivo se tuvo presente cuando se decidió hacer una Constitución que permitiera la reelección presidencial? ¿Se vio sólo en la Constitución de 1993 una metodología que permitiría regularizar el estado inconstitucional del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción o fue, más que eso, un peldaño más para permitir la continuación del proyecto y la era Fujimori sin las ataduras y lazos de las reglas y las instituciones políticas o, mejor, sin los límites que tales reglas fijan para impedir su soberano ejercicio discrecional del poder?.

«En política no avanzar es retroceder. El que no es audaz, el delicado, el noble, merece perecer en el olvido. Tiene su candidez bien merecida. En caso de duda debe favorecerse a quien tiene el poder. Lo contrario es signo de debilidad. Los vacíos deben llenarse u otro los llenará.» Estos son los valores y principios en los que parece haberse inspirado directamente la modificación del contenido del Artículo 112°.

La de la Ley N° 26657 es una interpretación complaciente e inauténtica, porque por los poros de su texto se ha dejado filtrar bacterias que contaminan la salud moral y la verdad política del país. No es una interpretación leal ni franca, sino taimada, farisaica y ventajosa. La Ley N° 26657 es una ley furtiva y ladrona, porque arrebatada con ardid lo que la buena fe y el espíritu de nobleza que se creyó presidía en sus redactores, no consentía que se le haga decir a su texto que ahora él ya no más tiene la claridad, ni el espíritu que entonces se afirmó que tenía. Distendidos sus tejidos, el himen constitucional se estira y se rompe. Pero las artes de la vieja partera lo parchan con maña. La Constitución mantiene una virginidad artificialmente intacta. Los arquitectos del plástico y la silicona refabrican su inocencia desde el poder. Tan hábiles resultan ser sus artes, que la congresista Martha Chávez de Ocampo llegó a expresar en la intervención de cierre del debate en el Congreso sobre la Ley N° 26657 (sesión vespertina del 22 de agosto de 1996), que la interpretación que hacía la mayoría, a la cual ella pertenecía, de la limitación contenida en el Artículo 112° de la Constitución –y con la cual no habría estado de acuerdo apenas dos meses antes del debate parlamentario– era una interpretación y aplicación restrictiva. ¿Ignorancia, olvido o mala fe jurídicos?.

La Constitución de 1993 rigió *durante* el mandato del presidente de la república. Por tanto, cuando el presidente de la república postuló a las elecciones de 1995, lo hizo no a una simple elección, sino a la única reelección que el Artículo 112° permitía. Este es un hecho macizo e inmovible. El presidente de la república postuló ante el pueblo en las elecciones de 1995 en su condición de presidente, y como tal solicitó que le reiterara su confianza. El presidente no postuló como un candidato despojado de la investidura presidencial, conforme se afirmó durante la campaña que debería haberlo hecho, renunciando a la presidencia en 1993, dos años antes de las elecciones subsiguientes, según lo disponía la Constitución de 1979. Postulando en 1995, en consecuencia, el presidente se negaba la posibilidad de una siguiente elección.

Desconocer la condición de presidente de la república y de candidato a la reelección que tenía Alberto Fujimori en 1995, significa que la interpretación que recoge la Ley N° 26657 permite que el mismo Alberto Fujimori postule a una **segunda reelección**. Supuesto este negado por la Constitución de 1993. Pero, a la vez, en el supuesto que de acuerdo a la Constitución de 1993 Alberto Fujimori estuviera facultado para postular a una elección ordinaria en 1995, significaría que el mandato que cumplió antes de 1995 no se rigió por la Constitución de 1993 sino por la de 1979. Constitución que niega el supuesto de la reelección inmediata.

Afirmar que el Artículo 112° se aplica solamente para los «mandatos presidenciales *iniciados* con posterioridad» a la fecha inicial de vigencia de la Constitución, significa desconocer que el candidato Fujimori era presidente de 1990 a 1995 y que como tal postulaba a una **reelección**, a la que tenía derecho efectivamente porque se lo permitía la Constitución de 1993, y **a la que no habría tenido derecho de acuerdo a la Constitución de 1979**. ¿O es que la Constitución de 1993 no fue la que le permitió a Alberto Fujimori postular como candidato a su reelección en 1995, ni reconoció el mandato **iniciado** y continuado por el presidente? ¿Si no fue la Constitución de 1993 la que lo habilitó para postular y para acceder válidamente a la presidencia, qué otra norma se lo permitió?

Y afirmar que el Artículo 112° se aplica solamente para los «mandatos presidenciales *iniciados* con posterioridad» a la fecha inicial de vigencia de la Constitución, significa pretender que los constituyentes no pensaron, o no se dieron cuenta, que la redacción del Artículo 112° se preparaba de ese modo primaria y precisamente para habilitar a Fujimori a su reelección, a la única reelección que podía tener derecho de modo consecutivo hasta el 2005. Se preparó este texto, de buena fe, para que no se le apliquen el Artículo 205° ni el inciso 1) del Artículo 204° de la Constitución de 1979. El Artículo 112° de la Constitución de 1993 franqueó la postulación de Fujimori en 1995. La postulación de Fujimori en 1995 tuvo su licencia y patente en el mandato del Artículo 112° que se ponía en el supuesto de hasta dos períodos inmediatos y sucesivos. No de tres.

Una posición jurídica coherente que avale el tercer período consecutivo es insostenible. El derecho es legítimo en tanto esté respaldado en valores, en el bien, en la justicia. De otro lado, el derecho no es una entelequia desconectada de los efectos que causa en la realidad. El derecho es una herramienta y un instrumento de terapia y de ordenamiento social. Afirmar que el derecho permite una interpretación técnica que desconoce los principios, los valores, el entorno en el cual se aplica y al cual afecta, significa desnaturalizar al derecho. La asepsia jurídica es una pretensión decimonónica superada. El derecho no es puro. El derecho está cargado y manchado de humanidad. De ahí que repela a toda sensibilidad mínima de respeto al derecho a escuchar la pueril explicación del congresista Marcenaro, quien en el debate vespertino del 22 de agosto de 1996 se preguntara «*pero con esta Constitución, con la Constitución del 93, ¿cuántas veces ha sido elegido?*», para responderse henchido de candor, si no de cinismo, «*Una sola. Y en consecuencia, tendría la oportunidad de volver a ser elegido nuevamente*».

De otro lado, la pretendida fundamentación de la iniciativa aprobada en el Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 26654, no es aplicable al caso, porque actos como

la elección presidencial no son actos administrativos sino políticos, los mismos que son realizados por el pueblo en su condición de soberano y no por un órgano del Estado, que a los que está destinada la referida norma. La norma está referida a la aplicación de las leyes por «toda autoridad del Estado», condición que no se nos aplica cuando como ciudadanos emitimos nuestros votos en los procesos electorales. ¿O se asume que los ciudadanos son súbditos del Estado cuando emiten su voto?

El único titular del derecho a modificar el sentido de un artículo constitucional es el mismo poder constituyente que lo redactó. Sepultado el Congreso Constituyente de 1993, un congreso ordinario sólo puede interpretar las leyes que él puede dar y modificar, no la Constitución. ¿Qué interpretación *auténtica* puede emanar de quien no es el titular de la expresión cuya autenticidad se reclama?

El poder constituyente es el único titular de la interpretación de la Constitución y este poder lo tienen el Congreso actual como poder constituyente **derivado** y el pueblo de modo **originario**. Esto quiere decir, que el sentido preciso que debe tener el Artículo 112° sólo debe definirlo, según el Artículo 206° de la Constitución, el voto de la mayoría absoluta con la siguiente consulta y ratificación popular a través del referéndum, o la aprobación en dos legislaturas ordinarias sucesivas con el voto de dos tercios del número legal de congresistas.

Por tanto, al aprobar el Congreso la interpretación propuesta por miembros de Nueva Mayoría/Cambio 90, sin observar el texto del Artículo 206°, tal ley es una ley formalmente inconstitucional. Y ello a pesar del argumento *ad verecundiam* que formularan los defensores de la iniciativa en el congreso, al señalar como prueba de corrección jurídica que en el pasado se ha procedido a interpretar la Constitución mediante leyes ordinarias<sup>81</sup>. El Congreso puede interpretar auténticamente sólo las normas del rango que él mismo puede dictar, y mediante el procedimiento que él mismo siguió para aprobarlas según la Constitución y su reglamento interno. Proceder de modo diverso equivale sencillamente a usurpar facultades ajenas. El error ajeno no es justificación de la inconducta propia. Con cuánta menos razón aún si Nueva Mayoría y Cambio 90 recusa por corrupta toda práctica anterior y la continuación de los erróneos precedentes de parlamentos anteriores.

El congresista Muñiz Ziches afirmó durante el debate de la ley que tenía asidero y validez interpretar una norma de rango o jerarquía superior con una de inferior rango o jerarquía. Señaló como ejemplo el caso de los reglamentos que interpretan a las leyes. Fue el único congresista de la mayoría que abordó con algún criterio jurídico la sustentación del proyecto. Sin embargo, este ejemplo no es apropiado, por la sencilla razón de que no solamente los reglamentos sino también los decretos en general son una especie normativa del gobierno mediante la cual éste está en capacidad de desarrollar preceptos con rango de ley, y ello ya sea por una facultad específica prevista

<sup>81</sup> Entre ellas, por ejemplo, la Resolución Legislativa N° 9995, del 24 de octubre de 1944; y las Leyes N°s. 23628, 23836, 23903, 23932, dictadas durante el gobierno de Belaunde Terry; la 25012, dictada durante el gobierno de García Pérez; la 26502, dictada durante la vigencia del CCD; y la 26641, durante el segundo gobierno de Fujimori, el 18 de junio de 1996.

en la ley cuyo contenido se ha de desarrollar, como por la atribución normativa que le corresponde constitucionalmente al gobierno (el denominado *decree power*). Ese no es el caso de las normas que pretenden desarrollar el contenido constitucional. La Constitución tiene un procedimiento expreso para su reforma y ella misma no confiere la atribución al Congreso para que la interprete. Si no lo prevé de modo expreso, mal podría arrebatarle tal facultad al amparo y bajo la protección y resguardo de los votos de la mayoría. En ausencia de un precepto autoritativo claro, su contenido no es interpretable sino por el procedimiento constitucional calificado. Otro procedimiento menos riguroso, no calificado, afecta la calidad y valor constitucional de la norma que se pronuncia sobre la ambigüedad.

Si concediéramos, no obstante, que fuera debatible jurídicamente si una norma inferior puede adscribir contenidos a una norma superior por medio de la interpretación, lo que está fuera de discusión es que si pudiera hacerlo en ningún caso podría ni desnaturalizar ni transgredir la norma interpretada. No desnaturalizar ni transgredir consiste en no violentar el sentido de la norma, respetar su identidad, sentido y verdad. No habría modo de interpretar la Constitución, así se utilizara el propio mecanismo calificado que exige ella misma para su reforma, si tal interpretación riñe con los valores de la Constitución material o con el denominado «bloque de constitucionalidad».

Como se ha visto, la técnica empleada en la interpretación es una reconstrucción desordenada de los hechos constitucionales e inconsistente con la realidad y experiencia política colectivas. El único modo cómo los vencedores de la contienda parlamentaria justifican su argumentación es mediante la distorsión de la conciencia, la ignorancia del escrúpulo moral y la reclusión en el espejismo de las formas y de los símbolos. Todos, sin embargo, son recursos al discurso común de esquizofrénicos o de inmorales. Y las piezas de sus dictámenes y discursos son agregaciones de trozos incoherentes de una realidad que no se ha alcanzado a reproducir integralmente con fidelidad y madurez. De lo que se trata en suma es de la *des-realización* de la realidad. La realidad, desfondada y vaciada, ha sido privada de su ocurrir en mérito a la ficción. Lo que fue realidad ha sido recreado en el futuro. Es el túnel del tiempo jurídico, o la redención y victoria sobre el pasado mediante el artificio del derecho. El pasado puede ser lo que el poder se antoja. La realidad es des-fabricada en el laboratorio político.

El **valor** que quiso proteger el constituyente que optó por esta fórmula transaccional entre la reelegibilidad indefinida y la irreelegibilidad fue uno muy claro. Se quiso frenar la concentración del poder en general en un término medio, casi de consenso. Y se quiso, de modo concreto y específico, limitar a sólo dos períodos constitucionales los que podría usar Alberto Fujimori. Para todos fue claro. Fue claro para los constituyentes Torres y Torres Lara, Chirinos Soto y Chávez Cossío de Ocampo. Se estimó que los períodos eran dos, incluyendo entre estos el de 1995 al que quedaba facultado a postular, como reelección, según la licencia excepcional que le reconocería la nueva Constitución.

En el debate constituyente se juzgó mal una tercera elección consecutiva. Si se tuvo reserva mental sobre la eventual bondad de una tercera elección consecutiva, la reserva no puede sustentar la eliminación del *dubium* constitucional en contra del texto apro-

bado. Puede uno estar o no de acuerdo con asumir que una tercera o una cuarta sean un mal político. Pero el texto no lo permite. Fue esa la manera como se definió el valor y su consagración. Eso es por tanto lo que debe mantenerse intangible como parte del texto constitucional. Se identificó la posibilidad de más de una reelección como negativa. Lo negativo de más de una reelección se adhirió al texto como valor constitucional. Se quiso crear oportunidades para que otros peruanos tengan la opción de representar. Era un argumento a favor del equilibrio entre el amateurismo y el profesionalismo políticos. La armonía entre las eficiencias presuntas atribuibles al estadista o al caudillo, de un lado, y el aprendizaje, la alternancia y el remozamiento del liderazgo con el costo social consiguiente.

El **contravalor**, por lo tanto, es cerrar estas oportunidades y ofrecérselas a un líder. Exagerar las bondades que el caudillismo tiene en la dirección de la historia fue apreciado por los constituyentes como un riesgo que no debía correrse. No porque el país prefiriera privarse de un líder capaz, sino porque el buen liderazgo, como calidad y capacidad para dirigir, tiene un costo que hay que pagar. Este costo es la educación en el cargo. Se optó por pagar por los aprendizajes y por los errores posibles. Se estimó más valioso invertir en la oportunidad de creación de líderes que en aferrarse indefinidamente a un solo líder. No se vio que al hacerlo se castigara al capaz, sino que se diera oportunidades a líderes emergentes con opciones similares o distintas a las del presidente en ejercicio.

Detrás de todo valor hay siempre un **interés**. El bien constitucional protegido es el bien de alguien. ¿Cuál es ese bien y de quién es? Podemos ensayar una relación de posibles bienes:

- (1) el aprovechamiento de la capacidad de dirección de un líder, con el límite de dos mandatos consecutivos improrrogables.
- (2) la fijación de restricciones a la acumulación de poder por una sola fuerza política.
- (3) la promoción desconcentrada del liderazgo entre los candidatos emergentes.
- (4) permitir el uso democrático del poder, antes que en el mero manipuleo de éste, como bien público, por un profesional o un técnico.
- (5) la tregua, espacio o pausa que se da la comunidad, limitando el continuismo de una mayoría ocasional.
- (6) el equilibrio entre el derecho del individuo a escoger quién lo represente, y la necesidad de monitoreo eficiente de la cosa pública.

El olvido o la negación de estos bienes son un desbalance y desequilibrio político, que viola las premisas democráticas. Se trata de una violación porque se anteponen intereses distintos, u opuestos, a los que se quiso proteger, garantizar y afirmar con la Constitución. Lo contrario de estos bienes es el abuso y la configuración de una situación de privilegio no prevista ni reconocida por la Constitución.

*¿De quién son estos intereses?* No son los intereses de un solo individuo. Son un interés colectivo. No reconoce un privilegio a un sujeto particular, sino que protege

a todos y cada uno de los ciudadanos de una amenaza contra la acumulación golosa del poder. Esto es, se trata de un interés que desvincula al detentador del poder de la facultad de perpetuarse y de ejercer el dominio incompartido de la conducción del Estado. Ignorar o negar estos intereses es hacer inefectiva la Constitución. La Constitución contiene un conjunto de valores dispersos en su texto, y cada uno de ellos debe hacerse efectivo en su momento.

Al forzar el texto para permitir una segunda reelección se desborda el equilibrio y se deroga ese delicado balance entre la libertad y la tiranía. Toda la Constitución de 1993 se hizo para reequilibrar la ausencia de división funcional del poder. La Ley N° 26657 se hizo para regresar y afirmar, por el modo oblicuo, el estado previo a la necesidad de la Constitución. Ese es el sentido que tiene negar el cómputo del período 1990 a 1995 entre los períodos gobernados por Alberto Fujimori. Ese es el sentido que tiene negar la imputación jurídica que tenía postular a la reelección de 1995: desde que se usó se supo bien que no se tenía autorización ni habilitación legal para utilizarla más en un período consecutivo, y negar los efectos constitucionales previstos pone al detentador en la condición de usurpador.

Y esta es otra razón para acusar la inconstitucionalidad de la Ley N° 26657. El poder debe sujetarse al cauce de la estructura y balance entre sus actores y protagonistas. Al desaparecer el contorno del límite institucional de la presidencia de la república sin recurrir a la consulta refrendaria que mandaría para estos casos la Constitución para este cambio sustancial, se resta y se niega, una vez más, la opción del pueblo a pronunciarse o a controlar el proceso de definición de las normas que afectarán su vida política. Paralelamente, se enfatiza más la legitimación del poder en su mera y nuda detentación. No en el derecho. La presidencia de la república queda liberada a la discreción antes que sujeta a la regla, se hace más inmune al control e impune frente a la fiscalización.

#### **4.4 Perspectivas de consolidación política**

Es indudable que el montaje de la sucesión presidencial ha sido estratégicamente elaborado. Jaime Yoshiyama parece recuperar su rol como conductor de campaña. Todavía no es momento de actuar como delfín presidencial. Fujimori ha anunciado que no descarta la posibilidad de postular a la reelección. Y por eso es que dejan el sinsabor y el hábito de la irracionalidad y de la mala fe incubadas, esas medias verdades regadas a la vera de la trayectoria presidencial. El objetivo «mantener Palacio de Gobierno» es una experiencia angustiosa que parece alejarnos de la consolidación política nacional, en cuyo nombre se propone en este trabajo la alternativa de la regla del doble complemento.

Las elecciones no son una panacea. Son un útil, una cosa sin vida ni espíritu propio. Reflejan los valores y las preferencias que alcanzamos a expresar por ellas y dentro de los límites que ellas, a través de sus reglas, tienen. Las elecciones extraen una muestra de la calidad moral y social de nuestro pueblo. Esos son nuestros elegidos: un retazo de nuestra nobleza recóndita, no menos que de nuestras miserias políticas y morales. Pero como útil, como cosa, las elecciones sí tienen un lugar entre las instituciones que

modelan la conducta política. Como institución, siendo efecto del juego político, las elecciones causan efectos en el juego y lo limitan. Hay interrelaciones entre la vida y la norma.

De ahí que quepa descansar parte de nuestra inquietud en el correcto diseño de las instituciones electorales. Si éstas son bien diseñadas mejoran las posibilidades de coordinar las tendencias minoritarias de nuestra comunidad, sean en la forma de alianza de minorías en una mayoría, o de minorías disgregadas. Y de ahí también que quepa confiar críticamente en los objetivos políticos que deben estar capacitadas de ayudarnos a alcanzar.

La consolidación política del Perú es un objetivo deseable. Es un objetivo inalcanzable en sentido absoluto, pero sí se trata de un bien mercable. Esto es, puede discutirse su adquisición y el pago de su precio por la comunidad. La calidad total es una aspiración y eso es también la consolidación política. A ella es posible aproximarse mediante las reingenierías de los sistemas electorales.

La Ley N° 26657 es un intento errado de llegar a la consolidación política mediante la ingeniería electoral. Es una la ley que franquea la posibilidad del continuismo político de Alberto Fujimori y su proyecto y estilo modernizador de las tradicionales prácticas populistas. La idea de los sistemas, fórmulas, métodos o instrumentos electorales no es validar el proyecto personal de nadie, por mejor líder, gerente o caudillo que se haya demostrado ser. La consolidación política del país, y su gobernabilidad, no suponen la afirmación de un líder. Consolidación, institucionalidad, racionalidad e inalternancia no son conceptos opuestos sino complementarios. Una sociedad que aspira a completar su modernidad no puede cerrar las vías a la alternancia, la difusión y pluralidad del poder.

El contexto de la postmodernidad nace entre las propuestas culturales de avanzada en el mundo, como una respuesta contra las modernizaciones incompletas, excluyentes y marginantes. La pluralidad de racionalidades de nuestro país no pueden ser adecuadamente integradas, cuando las mayorías temporales y ocasionales aspiran a la perpetuación y congelamiento indeterminables. No puede haber términos de diálogo con quien no aplica otra política que la imposición, o a quien aspira a perpetuar una tradición oscura de caudillismo y autoritarismo en el Perú.

Una fórmula como la de la regla del doble complemento, o como cualesquiera otras, no sirven para consolidar el país, si las actitudes de quienes ocupan una posición de poder no cambian. Si no se sensibilizan para hacer más democrático el gobierno de la sociedad. Si no confían más en la capacidad del hombre de aprender. Las reglas no pueden cambiar las intenciones, aunque fijen el carril para que éstas rueden. Las reglas y los métodos electorales sí nos acercan a una comunidad en la que es posible vivir en libertad y sin temor a expresar nuestra propia identidad e individualidad.

En principio está bien que la comunidad goce plenamente del derecho de elegir a quien quiera y cuantas veces quiera. Este derecho no debería ser recortado. Hacerlo significaría que, en la medida que lo recortemos, aceptamos regirnos por el miedo antes que por la confianza. Y para que nuestra salud sea buena es necesario poder confiar.

No hay nada más saludable para el desarrollo colectivo que el ejercicio transparente del poder en un marco de respeto, de buena fe y de confianza. Esta confianza reclama que cada uno de quienes en cada sufragio damos y delegamos nuestro poder, a esa criatura intangible, pero ubicua, que es el gobierno, tomemos la palabra y, aunque sea a codazos, digamos que somos nosotros los que decidimos y hacemos nuestro destino político. Las leyes que nos recortan nuestros derechos deben ser excepcionales y muy pocas.

La libertad de oferta en el supermercado político es buen recurso de estabilización y de consolidación. Quizá el mejor. Es natural. ¿O es que debemos desconfiar de la capacidad crítica del elector? ¿O es que debemos negarle el derecho a errar y a madurar? ¿Es que puede madurarse sin errar? Aunque abultados ejemplos tengamos para dudar y desconfiar, ello no debe desalentar nuestra indefinida confianza en la capacidad de rehabilitación de nuestra especie. Nada que no sea nuestra confianza crea situaciones duraderas. El miedo y la imposición controlan externamente las conductas, pero no duran. Ofrecen un orden ilusorio, ficticio y perecedero. Sólo lo que se logra en base al convencimiento y a la experiencia aprendida dura y sólo lo que tiene algún grado de duración puede consolidarse.

La Ley N° 26657 lesiona nuestra confianza y, una vez más, abusa de la situación de poder. La Ley N° 26657 es una forma más, y dolorosa, de polarizar y de dividir el país. La consolidación va de la mano con la afirmación de las individualidades y de las racionalidades minoritarias, no con su exclusión. La exclusión de la pluralidad fragmenta y desintegra.

Es razonable asumir que la situación exija consecuencia moral. La reelección no indefinida, más allá de quién es el actual beneficiario temporal, es positiva. Así lo hemos sostenido antes y la coyuntura presente no puede alterar un ápice nuestro criterio ni razones para apoyarla. De actuar de otra forma se renegaría de las virtudes y principios por los cuales creemos en ella.

La autoridad tiene capacidad mimética. Nos reproduce mental y psicológicamente, y no solamente nos representa políticamente. Si somos sumisos tendremos sumisos en el poder; si vergonzosos, vergonzosos; si altivos y autocráticos tendremos gobernantes con análoga caracterología. Si no creemos bastante en nosotros mismos, y en el poder real de contestación y de reacción que nuestra voluntad, nuestra inteligencia y nuestro sufragio tienen, no somos dignos de vivir en libertad.

Como ya se ha anticipado, una fórmula como la regla del doble complemento puede servir para acentuar las deformidades políticas de un régimen, en este contexto, tanto como para remediar la precipitación a la anomia que nos amenaza. La posibilidad inminente de que Alberto Fujimori postule a una segunda reelección debe encontrarnos con claridad suficiente de criterios y de ideas. ¿Necesitamos mesías y caudillos, o nos bastamos nosotros mismos?.

¿Qué nos toca vivir en este Perú de geografía preindustrial y postmoderna, en este Perú de andes desinformados y de redes de fibra óptica, de nómades amazónicos y de empresarios globalizados? Hay una Ley, la N° 26657, que habilita al presidente para

postular el año 2000 en un tercer período consecutivo. Hay una propuesta, la regla del doble complemento, que mediría nuestra capacidad para agrupar diversidades alrededor de tendencias centrales. ¿Será muy difícil que vencamos la gravedad de la costumbre, y el miedo, y dejemos que la ilusión y el entusiasmo enciendan en nosotros los corajes y los arrojos con los que se afirman y defienden la libertad, la felicidad y la dignidad políticas? ¿Estamos a la altura del reto, o seremos indignos de nuestro porvenir?